

IZBORI **se!** 2016.

IZVJEŠTAJ O PARLAMENTARNIM IZBORIMA 2016.

**Finansiranje izbora, birački spisak
i nadzor nad sprovođenjem izbornih zakona**

Podgorica, decembar 2016.



IZBORI **se!
2016.**



Projekat: "Pošteni izbori slobodni od korupcije", finansiraju Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici, a implementira ga Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS. Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom izvještaju ne mogu se smatrati stavovima donatora koji finansiraju implementaciju projekta.

S A D R Ž A J:

UVOD	4
SAŽETAK	5
I DIO: FINANSIRANJE IZBORA.....	6
UVOD	6
1. PRISTUP INFORMACIJAMA O POTROŠNJI DRŽAVNOG BUDŽETA U IZBORNOM PERIODU	7
1.1. Pravni okvir	7
1.1.1. Proaktivno objavljivanje informacija o potrošnji budžeta.....	7
1.1.2. Pristup podacima na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama	8
1.2. Proaktivno objavljivanje informacija	9
1.2.1. Proaktivno objavljivanje analitičkih kartica o potrošnji budžeta.....	10
1.2.2. Proaktivno objavljivanje putnih naloga o korišćenju službenih vozila	12
1.2.3. Proaktivno objavljivanje izvoda iz državnog i opštinskih trezora	14
1.2.4. Proaktivno objavljivanje analitičkih kartica budžetske rezerve.....	16
1.2.5. Proaktivno objavljivanje podataka o socijalnim davanjima	18
1.3. Dostupnost podataka o predizornoj potrošnji na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.....	19
1.3.1. Tajni podaci o predizornoj potrošnji.....	20
2. MOGUĆI IZVORI ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH FONDOVA.....	25
2.1. Predizorno zapošljavanje u javnoj upravi	25
2.1.1. Prijavljena zaposlenja u državnoj upravi	25
2.1.1.1. Zaključivanje ugovora o privremenim poslovima	26
2.1.2. Neprijavljena zaposlenja u državnoj upravi.....	27
2.1.3. Zapošljavanje u lokalnim samoupravama	28
2.1.4. Zapošljavanja preko agencija za posredovanje u zapošljavanju.....	30
2.2. Subvencionirano predizorno zapošljavanje u privatnom sektoru	31
2.2.1. Uredba Vlade o podsticanju direktnih investicija	31
2.2.2. Vanredni Vladini programi državne pomoći	32
2.3. Izgradnja lokalne infrastrukture	33
2.3.1. Uvećana potrošnja za lokalnu infrastrukturu Ministarstva održivog razvoja	33
2.3.2. Ministarstvo saobraćaja i predizorno presvlačenje asfalta	34
2.3.3. Ministarstvo poljoprivrede za mjesec potrošilo polugodišnji budžet	34
2.3.4. Izdaci lokalnih samouprava za izgradnju infrastrukture	35
2.4. Jednokratna davanja i krediti	38

2.4.1. Subvencije za struju za socijalno ugrožene	39
2.4.2. Povećana sredstva za isplatu radničkih otpremnina	40
2.4.3. Povećana isplata subvencija poljoprivrednicima.....	41
2.4.4. Uoči izbora snižene kamatne stope državnih kredita.....	42
2.5.5. Slučaj „dnevnik”	43
3. PRISTUP INFORMACIJAMA O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA	44
3.1. Pravni okvir	44
3.2. Zvanični podaci o prihodima i rashodima političkih partija.....	45
3.2.1. Zvanične informacije o troškovima predizborne kampanje	45
3.2.2. Zvanične informacije o izvorima finansiranja predizborne kampanje.....	47
3.3. Pristup podacima o ugovorima, fakturama i izvodima sa žiro računa partija	48
3.3.1. Pristup ugovorima i fakturama	49
3.3.2. Pristup izvodima sa žiro-računa.....	50
3.3.3. Pravni postupci protiv političkih partija.....	51
II DIO: Birački spisak.....	53
UVOD	53
1. PRAVNI OKVIR.....	54
1.1. Vođenje i kontrola biračkog spiska.....	54
1.2. Krivična djela u vezi biračkog spiska	55
2. IZVORI NEREGULARNOSTI U BIRAČKOM SPISKU	55
2.1. Birači bez prebivališta	55
2.2. Birači bez državljanstva	59
2.3. Birači bez poslovne sposobnosti.....	60
2.4. Preminula lica	61
2.5. Duplikati.....	63
2.6. Instant birači	65
2.7. Promjene biračkih mjesta.....	66
III DIO: NADZOR NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA I KRIVIČNO GONJENJE	68
UVOD	68
1. DRŽAVNA IZBORNA KOMISIJA	69
1.1. Pravni okvir za rad Državne izborne komisije.....	69
1.2. Ključni nedostaci podzakonskih akata za sprovođenje izbora.....	70
1.3. Način odlučivanja Državne izborne komisije	71
1.3.1. Biometrijske lične karte	71
1.3.2. Proglašenje rezultata izbora	72

1.4. Nadzor nad biračkim spiskom.....	72
1.5. Javnost rada	73
2. Agencija za sprječavanje korupcije.....	75
2.1. Vrste inicijativa Agenciji.....	75
2.1.1. Inicijative zbog neobjavljivanja podataka.....	75
2.1.2. Inicijative zbog prekomjerne potrošnje institucija	76
2.1.3. Inicijative zbog neprijavljenog zapošljavanja.....	77
2.1.4. Inicijative na osnovu informacija iz medija.....	78
2.2. Odluke Agencije i sudske presude	78
3. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	80
3.1. Koordinaciono tijelo	81
3.2. Zabrana vršenja uvida.....	81
3.3. Nedostavljanje informacija.....	82
4. Privremeni odbor Skupštine Crne Gore.....	82
4.1. Sastav i nadležnosti Privremenog odbora Skupštine.....	82
4.2. Aktivnosti Privremenog odbora Skupštine	83
5. SPECIJALNI TUŽILAC ZA KORUPCIJU I ORGANIZOVANI KRIMINAL.....	83
5.1. Pravni okvir	84
5.2. Pregled podnešenih krivičnih prijava.....	84
5.3. Postupanje tužilaštva po krivičnim prijavama	85
5.3.1. Pregled odgovora po prijavama.....	85
5.3.2. Izigravanje izmjena Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu.....	86
5.3.3. (Ne)sprovođenje istraga	87
6. OSTALE INSTITUCIJE.....	90
6.1. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost	90
6.1.1. Odluke Agencije o isključenju komunikacionih servisa	91
6.1.2. Zakonski osnov za odluke Agencije.....	93
Aneks 1 – Pregled institucija čije je proaktivno objavljivanje analitičkih kartica pratio MANS.....	95
Aneks 2 – Pregled institucija čije je proaktivno objavljivanje putnih naloga pratio MANSLegenda:	98

UVOD

Ovaj izvještaj je rezultat višemjesečnih napora MANS-a da doprinese boljem sprovođenju izbornog zakonodavstva, poveća transparentnost finansiranja izbora, unaprijedi kvalitet biračkog spiska, otkrivanje i krivično gonjenje političke korupcije.

MANS je pratio sprovođenje izbornih zakona na Parlamentarnim izborima 2016. godine u okviru projekta koji su podržale Evropska Unija i Ambasada Sjedinjenih Američkih Država.

Pratili smo da li institucije poštuju nove obaveze propisane Zakonom o finansiranju političkih partija i redovno objavljuju informacije o predizornoj potrošnji budžeta. U slučajevima kada institucije nisu proaktivno objavile podatke, MANS im je tražio te informacije na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i protiv njih podnosio inicijative.

Sumnjive isplate smo analizirali i prikupljali detaljnije informacije kako bi utvrdili da li je bilo mogućih zloupotreba državnih fondova u izborne svrhe. Takođe smo pratili i prijavljivali nezakonita predizborna zapošljavanja, posebno u državnoj upravi i lokalnim samoupravama.

Analizirali smo izvještaje političkih partija o izvorima sredstava i troškovima izborne kampanje, a tražili smo im i finansijsku dokumentaciju za konkretne uplate i isplate.

Pružali smo pravnu pomoć građanima koji su nam prijavljivali slučajeve političke korupcije i tražili informacije o svojim pravima. Detaljnije smo istraživali konkretne slučajeve, podnosili inicijative i krivične prijave.

MANS je analizirao birački spisak i druge baze podataka na osnovu kojih je mijenjan status birača i podnosio inicijative za brisanje nezakonito upisanih birača.

Pratili smo sjednice ključnih institucija zaduženih za sprovođenje izbornih zakona, kao što su Državna izborna komisija i poseban Odbor Skupštine Crne Gore. Analizirali smo rad Agencije za sprječavanje korupcije i Specijalnog državnog tužioca kojima smo podnosili inicijative i prijave.

Primjena novih izbornih zakona je imala ograničene domete jer su ključne institucije donosile političke odluke, izbjegavale da sprovedu nove nadležnosti i produbile nepovjerenje u izborni proces.

Najveći napredak je napravljen po pitanju pristupa informacijama o predizbornoj potrošnji državnog budžeta. Većina institucija je proaktivno objavljivala podatke, u skladu sa obavezama iz novog Zakona o finansiranju političkih partija. Ipak, neke važne institucije koje upravljaju velikim fondovima su skrivale za šta troše državni novac i kome ga uplaćuju u toku predizborne kampanje, a proglašavale su tajnim i dokumenta koja su ranije bila dostupna javnosti.

Prikupljeni zvanični podaci pokazuju da su nastavljena predizborna zapošljavanja, kako u državnoj upravi tako i u privatnim firmama kojima je Vlada dala subvencije za otvaranje novih radnih mjesta. Uoči i odmah nakon izbora višestruko su uvećani troškovi za jednokratna davanja najsiriromašnijim grupama: socijalno ugroženima, otpuštenim radnicima i poljoprivrednicima. Istovremeno, državni fond je smanjio kamate kompanijama.

Ukupni prijavljeni troškovi kampanja svih parlamentarnih političkih partija iznosili su 3,6 miliona eura. Prema izvještajima, najviše novca partije su odvojile za zakup medijskog prostora u štampanim i elektronskim medijima, a zatim na spotove, bilborde i štampu materijala. Nema dovoljno informacija da se sagledaju izvori finansiranja njihovih kampanja i realnost iskazanih troškova, jer većina političkih partija krije informacije o uplatama, isplatama, ugovore i fakture, a te podatke nije objavila ni Agencija za sprječavanje korupcije.

Parlamentarni izbori su održani na osnovu biračkog spiska koji je sadržao najmanje 15 % spornih podataka, odnosno birača koji ne zadovoljavaju Ustavom propisane uslove za pravo glasa. Najveći broj nepravilnosti se odnosio na omogućavanje licima koja duži vremenski period ne žive u Crnoj Gori da imaju pravo glasa. U biračkom spisku se i dalje nalazi veliki broj preminulih, kao i na hiljade birača koji su upisani, odnosno izbrisani samo uoči ovih izbora kako bi dobili ili izgubili pravo glasa samo u jednom izbornom ciklusu. Na osnovu inicijativa MANS-a iz biračkog spiska je izbrisano najmanje dvije hiljade nezakonito upisanih birača, ali na desetine hiljada slučajeva nismo uspjeli da provjerimo jer nam dokumentacija nije dostavljena.

Institucije zadužene za nadzor i sprovođenje izbornih zakona su produbile nepovjerenje građana u izborni proces i ograničavale javnosti pristup informacijama o svome radu. Tako je Državna izborna komisija donijela niz političkih odluka i nije vršila ozbiljnu kontrolu biračkog spiska. Ministarstvo unutrašnjih poslova nam nije dostavilo na desetine hiljada stranica dokumenata na osnovu kojih su sporni birači upisani u birački spisak. Uoči izbora je formiran Privremeni odbor Skupštine za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces, ali oni nisu vršili nadzor nad potrošnjom državnih sredstava od strane institucija u toku izborne kampanje.

Agencija za sprječavanje korupcije se bavila samo veoma površnim praćenjem finansiranja izborne kampanje i odbijala da istražuje javno objavljene slučajeve moguće političke korupcije i pribavlja dokaze po službenoj dužnosti, kao i da kontroliše kako su institucije objavile podatke o predizbornoj potrošnji i da li u njima ima nečega sumnjivog.

Tužilaštvo je izigralo nedavne dopune zakona, pa su se gonjenjem krivičnih djela protiv izbornih prava umjesto Specijalnog tužioca bavili osnovni tužioci koji, kao ni ranije, nisu imali rezultata, a zbog kojih je zakon i promijenjen. Na dan izbora Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je blokirala Viber i WhatsApp, čime je povrijedila osnovna ljudska prava građana na slobodu izražavanja.

UVOD

Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja obavezuje državne i lokalne institucije da objavljuju najvažnije podatke o potrošnji budžeta u toku izborne kampanje. MANS je pratio sprovođenje tog zakona od strane preko 100 državnih i lokalnih institucija sa najvećim budžetom. Te institucije su objavile više od polovine dokumenata o svojoj potrošnji u toku izborne kampanje i mjesec dana nakon održavanja izbora, oko 40% dokumenata je objavljeno bez potpunih informacija, a 3 % uopšte nije objavljeno.

U slučajevima kada institucije nisu objavile zakonom propisane informacije o potrošnji budžetskih sredstava ili kada su nam bile potrebne detaljnije informacije za analizu i istraživanje konkretnih slučajeva, MANS je te podatke tražio na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Podnijeli smo preko 16.000 zahtjeva, a dobili smo svaku treću traženu informaciju. Institucije su tvrdile da ne posjeduju većinu traženih informacija, a nerijetko su ignorisale zahtjeve, kao i odluke drugostepenog organa i sudske presude. Neke institucije su upravo u izbornom periodu proglašavale tajnim važne podatke koji su ranije bili dostupni javnosti.

Uprkos izmjenama Zakona koje propisuju ograničenja u zapošljavanju u toku predizborne kampanje, i u ovom izbornom ciklusu je nastavljeno zapošljavanje više hiljada lica u državnoj upravi i u lokalnoj samoupravi. U velikom broju slučajeva se radilo o kratkoročnom zapošljavanju čija opravdanost je bila sporna. Takođe, otkriveno je nekoliko stotina ugovora koje institucije nisu prijavile, a neke institucije su koristile usluge agencija za posredovanje u zapošljavanju koje nisu prijavljivale. U toku predizborne kampanje Vlada je pokrenula i nekoliko projekata za dodjelu državne pomoći privatnom sektoru koji su omogućili nova zapošljavanja.

Ministarstvo održivog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede i Direkcija za saobraćaj kao i sedam najvećih crnogorskih opština su višestruko povećali izdatke za lokalnu infrastrukturu upravo u toku predizborne kampanje. U izbornom periodu čak i Vojska je probijala puteve, a u medijima je objavljeno više članaka u kojima su građani tvrdili da se ulice renoviraju samo glasačima vladajuće partije, i primjeri nuđenja glasova u zamjenu „za asfalt“.

Uoči i odmah nakon izbora višestruko su uvećani troškovi za jednokratna davanja najsiromašnijim grupama: socijalno ugroženima, otpuštenim radnicima i poljoprivrednicima. Uoči izbora su smanjene kamate kompanijama i poljoprivrednicima iz državnog fonda čije poslovanje je pod velom tajne.

Većina političkih partija nije bila spremna da objavi detaljnije informacije o finansiranju izborne kampanje, što je onemogućilo provjeru podataka navedenih u njihovim zvaničnim izvještajima. Zato se ne mogu realno sagledati ni izvori finansiranja, ni troškovi kampanje. Samo Demokrate Crne Gore i Hrvatska građanska inicijativa su objavili sve ugovore i račune za troškove izborne kampanje, Demokratski front i FORCA su objavili manji dio podataka, a sve ostale partije su sakrile važne informacije od javnosti. Agencija za sprječavanje korupcije je dodatno doprinijela smanjenju transparentnosti finansiranja političkih partija jer nije objavila sve podatke o finansiranju partija kojima raspolaže.

1. PRISTUP INFORMACIJAMA O POTROŠNJI DRŽAVNOG BUDŽETA U IZBORNOM PERIODU

1.1. Pravni okvir

Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja obavezuje državne i lokalne institucije da objavljuju najvažnije podatke o potrošnji budžeta u toku izborne kampanje. Pored toga, državni organi su dužni da objave informacije o svom radu i finansijama, shodno zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

1.1.1. Proaktivno objavljivanje informacija o potrošnji budžeta

Sve državne i lokalne budžetske jedinice su dužne da svake sedmice na svojim internet prezentacijama objavljuju **analitičke kartice** odnosno podatke o potrošnji budžeta za prethodnu nedelju¹, a ova obaveza institucija proteže se ne samo do dana održavanja izbora kao što je slučaj sa svim ostalim, već i mjesec dana nakon izbora. Ovo je kontrolna mjera u okviru Zakonom propisane zabrane institucijama da u toku izbornog perioda mjesečno troše više novca u odnosu na prosječnu potrošnju u prethodnih šest mjeseci. Ipak, ove odredbe se ne odnose na državne kompanije, odnosno pravna lica čiji je osnivač i/ili većinski vlasnik država, jer oni nisu budžetske jedinice.

Pored toga, svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne uprave i samouprave, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave dužni su da na svojim internet prezentacijama sedmodnevno objavljuju sve **izdate putne naloge** za upravljanje službenim vozilima, za prethodnu sedmicu². Ova mjera dio je zakonskog rješenja kojim se zabranjuje zloupotreba službenih vozila u izborne svrhe.

Ministarstvo finansija dužno je da na petnestodnevnom nivou objavljuje **izvode iz državnog trezora**, kao i **analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve**, a ista obaveza postoji i za sve organe lokalne samouprave nadležne za poslove finansija³. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dužno da prikupi i objavi **analitičke kartice koje sadrže podatke o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći**, kao i **podatke o vrstama i primaocima socijalne pomoći** koji se na petnaestodnevnom objavljuju na sajtu ministarstva. Opštine su dužne da petnaestodnevno objave **sve podatke o raspodjeli svih oblika socijalne pomoći** koje su dale tokom izborne kampanje.⁴

U toku predizborne kampanje, **samo u izuzetnim situacijama se mogu zaposliti lica na određeno vrijeme, odnosno po ugovoru o obavljanju privremenih i povremenih poslova, radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa**, i to samo ako ta mjesta postoje u aktu o sistematizaciji. Ova zabrana se odnosi na sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne uprave i samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i državne fondove. Ti organi su **dužni da Agenciji za sprječavanje korupcije dostave zaključene ugovore o zapošljavanju** sa svom pratećom dokumentacijom u roku od tri dana od dana donošenja odluke, a Agencija ih na svom sajtu objavljuje najkasnije sedam dana po dobijanju⁵.

¹ Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, član 28.

² Ibid, član 32.

³ Ibid, član 30.

⁴ Ibid, član 29.

⁵ Ibid, član 33.

1.1.2. Pristup podacima na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Oblast pristupa informacijama uređena je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama⁶.

Obveznici tog Zakona su državni organi, organi lokalne uprave odnosno samouprave, ustanove, privredna društva i druga pravna lica čiji su osnivači, suosnivači ili većinski vlasnici država ili lokalne samouprave.

Zakonom je definisano da i pravna lica čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlaštenje ili upavlja javnim fondom takođe spadaju u grupu organa vlasti koji su dužni postupati po ovom zakonu.

Postupak za pristup informaciji pokreće se na pisani ili usmeni zahtjev lica koje traži pristup informaciji. Obveznici zakona su dužni da u roku od 15 dana donesu rješenje o zahtjevu i dostave ga podnosiocu.

Ukoliko u tom roku ne dobije tražene informacije ili ako nije zadovoljan odgovorom, podnosilac zahtjeva ima pravo izjaviti žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Agencija je dužna da donese odluku po žalbi u roku od 15 dana. Protiv odluke Agencije može se podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore.

Zakon propisuje da se pristup informaciji ili dijelu informacije može ograničiti, ako je to u interesu

- zaštite privatnosti lica
- zaštite bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore
- zaštite prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela
- zaštite vršenja službene dužnosti, kao i
- zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa⁷.

Izuzetak od ovog pravila predstavljaju informacije koje su od strane organa označene određenim stepenom tajnosti, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka⁸ i u takvim situacijama treba izjaviti tužbu Upravnom sudu.

Međutim, Zakon propisuje obavezu obveznika da sprovedu takozvani **test štetnosti** i utvrde da li bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju.⁹

Ovaj zakon prepoznaje i **preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem informacije** ili njenog dijela i to kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na:

- korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenja javnih sredstava ili zloupotrebu ovlaštenja u vršenju javne funkcije,
- nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda
- ugrožavanje javne bezbjednosti,
- ugrožavanje života, javnog zdravlja ili ugrožavanje životne sredine.¹⁰

⁶ Službeni list Crne Gore br. 44/12 od 09.08.2012. god.

⁷ Član 14 stav 1 tačke 1, 2, 3, 4 i 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

⁸ "Službeni list Crne Gore, broj 38/2012" od 19.7.2012. godine

⁹ Član 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

¹⁰ Član 17 stav 1 tačke 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

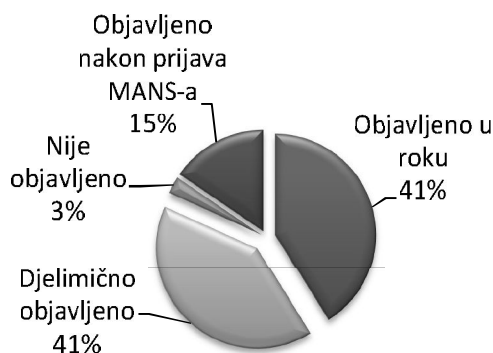
1.2. Proaktivno objavljivanje informacija

Preko 100 državnih i lokalnih institucija sa najvećim budžetom je proaktivno objavilo više od polovine dokumenata o svojoj potrošnji u toku izborne kampanje i mjesec dana nakon održavanja izbora, oko 40% dokumenata je objavljeno bez potpunih informacija, a 3 % uopšte nije objavljeno.

Od raspisivanja izbora do mjesec dana nakon njihovog održavanja, MANS je pratio da li preko 107 državnih i lokalnih institucija i državnih preduzeća sa najvećim budžetom ispunjavaju obaveze objavljivanja podataka propisanih Zakonom.

Institucije su inicijalno objavile preko 40% svih dokumenata o potrošnji budžeta na adekvatan način iz koga se moglo vidjeti koliko je novca utrošeno za koje namjene i kome je uplaćen.

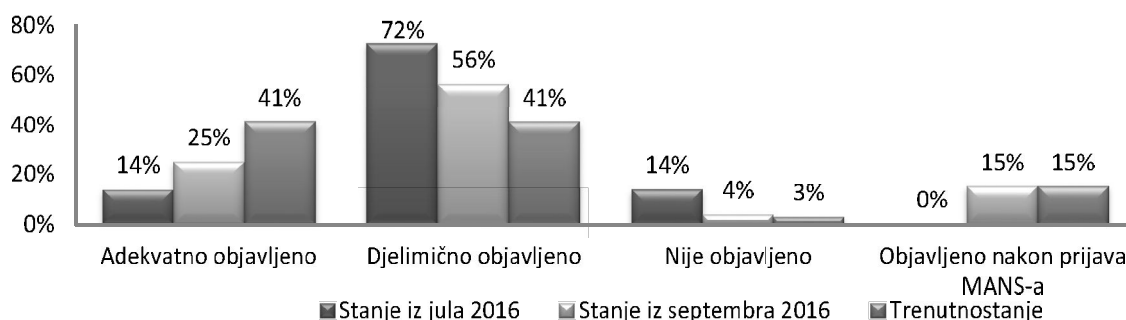
Dodatnih 15% dokumenata je adekvatno objavljeno nakon što je MANS protiv institucija podnio prijave Agenciji, ukazujući na činjenicu da nisu objavili sve bitne informacije. Iako je Agencija odbacila naše inicijative, određene institucije su nakon njih počele da se ponašaju na zakonit način i unaprijedile sadržinu objavljenih podataka.



Grafik 1: Objavljivanje podataka o predizbornoj potrošnji (12. jul -13. novembar 2016.)

Ipak, preko dvije petine institucije je i dalje nastavilo sa objavljivanjem nepotpunih podataka, iz kojih nije bilo moguće zaključiti za koje namjene je potrošen državni novac i/ili kome konkretno je taj novac otišao. Samo mali broj dokumenata, svega tri procenta, uopšte nije ni objavljen.

Monitoring MANS-a i kontinuirano podnošenje inicijativa protiv institucija koje nisu na adekvatan način objavljivale podatke su **dali rezultate, pa su se one institucije koje nisu dovoljno poznavale zakon popravljale.** Grafik pokazuje da je na početku izborne kampanje samo 14% podataka je bilo adekvatno objavljeno, a na kraju je preko 40% institucija objavljivalo sve podatke. Istovremeno se smanjio broj institucija koje su djelimično objavljivale podatke sa 72 na 41%.



Grafik 2: Poređenje proaktivnog objavljivanja podataka iz jula¹¹, septembra¹² i novembra 2016. godine¹³

¹¹ Podaci za početnih 66 institucija za period od 12. – 31. jula 2016. godine

¹² Podaci iz septembra 2016. godine preuzeti su iz MANS-ovog dokumenta „Prvi izvještaj o proaktivnom objavljivanju podataka o potrošnji državnog budžeta“ koji je objavljen u septembru 2016. a obuhvata period od raspisivanja izbora – 12. jula do 28. avgusta 2016. www.mans.co.me/wp-content/uploads/2016/09/01Izvestaj-PotrosnjaBudžetaSEP2016.pdf

¹³ Podaci mjesec dana nakon izbora tj do 13. novembra 2016. godine - do kada su objavljivane analitičke kartice

1.2.1. Proaktivno objavljivanje analitičkih kartica o potrošnji budžeta

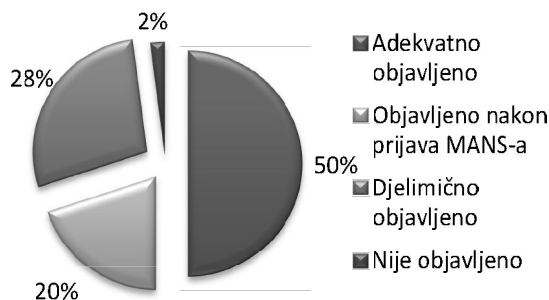
Polovina analitičkih kartica je objavljena sa svim potrebnim informacijama o potrošnji budžeta u toku izborne kampanje, dodatnih 20% je objavljeno nakon inicijativa MANS-a. Skoro svaka treća objavljena kartica nije sadržala ključne informacije, a samo 2% kartica uopšte nije objavljeno.

MANS je pratio potrošnju najvećih budžetskih jedinica na državnom i lokalnom nivou.¹⁴ Do dana održavanja izbora te institucije su objavile 45% analitičkih kartica koje sadrže sve relevantne podatke o potrošnji, a po isteku od mjesec dana nakon održavanja izbora ovaj procenat se popeo na polovinu svih objavljenih kartica.

Neke od institucija su od samog početka objavljivale potpune analitičke kartice, između ostalih: Ministarstvo pravde, Fond za penzijsko invalidsko osiguranje, Opština Nikšić, Opština Plužine, Opština Pljevlja i Agencija za duvan.

Institucije su adekvatno objavile dodatnu petinu analitičkih kartica nakon što je MANS podnio prijave Agenciji za sprječavanje korupcije. Samo dva procenta analitičkih kartica nije objavljeno.

Djelimično objavljenih analitičkih kartica koje ne sadrže sve bitne podatke o potrošnji, kao što su svrha isplate i/ili informacije o tome kome je novac isplaćen, do dana izbora bilo je trećina, da bi se nakon izbora taj broj neznatno smanjio na 28%. Tako objavljeni podaci nisu razumljivi, iz njih se ne može saznati za šta su sredstva zaista utrošena, odnosno zaključiti da li postoji sumnja u zloupotrebu državnih fondova u izborne svrhe.



Grafik 3: Objavljivanje analitičkih kartica (12. jul -13. novembar 2016)

Studije slučaja institucija koje su istraživale u sakrivanju podataka

Skoro trećina institucija je istraživale u prikrivanju podataka o trošenju državnog novca. Jedan od najgorih primjera su analitičke kartice **Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije**. Ova institucija je četiri mjeseca istraživale u uklanjanju podataka iz analitičkih kartica koje su druge institucije objavljivale. U tim karticama nema svrhe plaćanja niti naziva dobavljača, pa se iz njih ne može zaključiti o tome kako je i na šta trošen državni novac.

Izvor sredstava	Broj dok.	St.izd/pr	Datum dok. plaćanja	Plaćeno
Budžet	40119361	41490000000	24.8.2016	5.588,72
Budžet	40119361	41490000000	24.8.2016	5.588,72
Budžet	40119361	41490000000	24.8.2016	5.588,72
Budžet	40119361	41490000000	24.8.2016	5.588,72
Budžet	40119361	41490000000	24.8.2016	7.632,12
Budžet	40113527	41150000000	26.8.2016	770,63
Ukupno:				30.757,63

Slika 1: Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, analitička kartica od 22. 08. – 28. 08. 2016

¹⁴ Lista institucija data je u prilogu br. 1 izvještaja.

Zanimljiv je i primjer **Ministarstva saobraćaja i pomorstva** koje je objavljivalo kako podatke o svojoj potrošnji tako i važnih direkcija i uprava u njegovoj nadležnosti, između ostalog i Direkcije za saobraćaj i Direkcije za željeznice. Analitičke kartice koje je objavljivalo to Ministarstvo sadržale su podatke o dobavljačima, ali iz njih nije bilo moguće utvrditi za šta je isplaćen novac, niti ko je taj novac trošio – da li samo Ministarstvo ili neka od institucija koja se nalazi u njegovom sastavu.

Istovjetan je i primjer Državne izborne komisije. Iako ta institucija nema tako veliki budžet kao Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, ona je nadležna za zakonitost sprovođenja izbornog postupka, pa bi svojim postupanjem morala biti primjer transparentnosti. Umjesto toga, Komisija je četiri mjeseca takođe sakrivala podatke o svrsi trošenja budžetskog novca.

*Slika 3: Državna izborna komisija, analitička kartica
07. 11. – 13. 11. 2016*

Nakon prijava MANS-a oko 20 posto institucija je naknadno objavljivalo analitičke kartice tako da sadrže sve relevantne podatke. Karakterističan je primjer Agencije za sprječavanje korupcije koja je zadužena za nadzor nad sprovođenjem Zakona. Agencija je prvo uklanjala dio podataka o svojoj potrošnji, a nakon MANS-ovih prijava Savjetu Agencije, objavljene su sve kartice sa svim podacima.

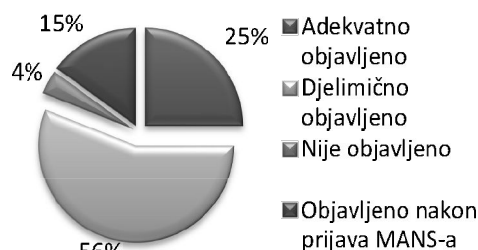
Slika 4: Analitička kartica Agencije za sprječavanje korupcije za period 12.-17.07.2016 – objavljena prije prijave MANS-a

Slika 5: Analitička kartica Agencije za sprječavanje korupcije za period 25.- 31. 07. 2016– objavljena nakon prijave MANS-a

1.2.2. Proaktivno objavljivanje putnih naloga o korišćenju službenih vozila

Institucije su objavile oko 40 % putnih naloga o korišćenju službenih vozila sa svim podacima, od čega 15% nakon inicijativa MANS-a, dok više od polovina objavljenih putnih naloga ne sadrži sve podatke potrebne da se utvrdi da li je bilo zloupotreba u izborne svrhe.

Institucije su objavile četvrtinu putnih naloga sa svim podacima, a dodatnih 15% su objavile nakon prijave MANS-a. **Ministarstvo pravde** je od početka objavljivalo potpune putne naloge, kao i **opštine Šavnik i Kolašin**. Oko 56% putnih naloga je djelimično objavljeno, a 4 % nije objavljeno. U početnom periodu institucije su uglavnom objavljivale samo prvu stranicu putnog naloga, ali ne i ostale djelove obrasca¹⁵ koji sadrže podatke o kretanju vozila, odnosno utrošku goriva.



Grafik 4: Objavljivanje putnih naloga (12. jul -16. oktobar 2016)

Obaveza proaktivnog objavljivanja putnih naloga je jedina odredba Zakona koja se odnosi i na državne kompanije, odnosno na pravna lica čiji je osnivač i/ili većinski vlasnik država ili opština. MANS je pratio **18 najvećih kompanija¹⁶** koje su u samo 8% slučajeva objavile potpune putne naloge sa informacijama o kretanju vozila i utrošku goriva, a u 19% su naknadno objavile kompletnu dokumentaciju. U preko dvije trećine slučajeva kompanije su djelimično objavile, a u 6% slučajeva nisu objavile ta dokumenta.

Studije slučajeva institucija koje su istraživale u sakrivanju podataka

Ministarstvo ekonomije je bilo najmanje transparentno i iz putnih naloga je uporno sakrivalo podatke o kretanju vozila, utrošku goriva, pa i o licima kojima su nalozi izdati.

Slučaj državne kompanije **Crnogorski elektroprenosni sistem AD**, u čijim objavljenim putnim nalozima nedostaju evidencije utroška goriva, kao i podaci o kretanju vozila takođe predstavlja loš primjer. Takvi su i primjeri **Ustavnog suda Crne Gore** i **Glavnog Grada Podgorica** u kojima takođe nedostaju podaci o kretanju vozila i utrošku goriva.

Slika 6: Putni nalog CGES-a za period 10. – 16.10. 2016

Slika 7: Putni nalog Ministarstva ekonomije 10.10. -16.10.2016

¹⁵ Prvi podzakonski akt je Pravilnik o obrascu putnog naloga, načinu njegovog izdavanja i vođenju evidencije izdatih putnih naloga, Službeni list Crne Gore, broj 015/06 od 13.03.2006., a drugi Uredba o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore, Službeni list Crne Gore, broj 011/15 od 12.03.2015.

¹⁶ MANS je pratio u predizbornoj periodu: Crnogorski elektroprenosni sistem A.D. Podgorica, Elektroprivreda Crne Gore A.D. Nikšić, Montenegro airlines A.D. Podgorica, Aerodromi Crne Gore A.D. Podgorica, Monteput DOO Podgorica, 13 Jul plantaže A.D. Podgorica, Pošta Crne Gore A.D. Podgorica, Željeznička infrastruktura A.D. Podgorica, Željeznički prevoz Crne Gore A.D. Podgorica, Investiciono-razvojni fond Crne Gore, Parking servis Bijelo Polje, Parking servis Budva D.O.O., Parking servis Opštine Berane, Parking servis Opštine Herceg Novi, Parking servis Opštine Nikšić, Parking servis Podgorica D.O.O., Agencija za izgradnju i razvoj Herceg-Novog, Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice.

Studije slučaja institucija koje su unaprijedile podatke koje objavljuju nakon prijave MANS-a

Slično kao i u slučaju analitičkih kartica, **Agencija za sprječavanje korupcije**, koja bi trebalo da kontroliše da li ostale institucije objavljuju adekvatne putne naloge, sama ih u početku nije objavljivala na adekvatan način. Naime, Agencija je prvo objavljivala putne naloge bez evidencije o utrošku goriva, a nakon prijave MANS-a je počela da objavljuje kompletne obrasce sa svim podacima. Međutim, iako je bila uspostavila praksu objavljivanja potpunih putnih naloga, Agencija se naknadno vratila na staru lošu praksu, i ponovo počela da sakriva evidencije utroška goriva.

Slika 8: Putni nalog Agencije
za period 12.-17. 07.2016 –
objavljen prije podnošenja prijave MANS-a

Slika 9: Putni nalog Agencije
za period 22.-28. 08.2016 –
objavljen nakon podnošenja prijave MANS-a

Slika 10: Putni nalog Agencije
za period 10.-16.10.2016

Vrhovno državno tužilaštvo je nakon prijave MANS-a, naknadno objavilo potpune putne naloge za sva tužilaštva, koji sadrže informacije o kretanju vozila i utrošku goriva – koji su inicijalno nedostajali.

Slika 11: Putni nalog Tužilaštvo Bar 26. 09. - 03. 10. 2016.
– objavljen prije podnošenja prijave MANS-a

Slika 12: Putni nalog Tužilaštvo Bar 26. 09. - 03. 10. 2016
– nakon podnošenja prijave MANS-a

Sličan pozitivan primjer je i **Parking servis Budva**, koji je inicijalno sakrivao podatke o utrošku goriva, da bi nakon prijave MANS-a počeo da objavljuje kompletne putne naloge, ali i fakture i fiskalne račune za nabavku goriva.

1.2.3. Proaktivno objavljivanje izvoda iz državnog i opštinskih trezora

U toku prva dva mjeseca od raspisivanja izbora, Ministarstvo finansija je objavljivalo izvode iz trezora države bez bilo kakvog opisa izvršenih troškova, a nakon inicijativa MANS-a, naknadno je objavilo potpune podatke za prva četiri perioda i nastavilo da objavljuje potpune izvode iz trezora za preostala tri perioda. Većina opština je objavila izvode iz trezora bez naziva dobavljača, odnosno u nekim slučajevima bez opisa troškova.

Izvodi iz trezora pokazuju sva plaćanja koja su se u određenom vremenskom periodu desila iz državnog odnosno opštinskih budžeta. To je ključni izvor informacija o mogućim zloupotrebama javnih fondova od strane svih državnih, odnosno lokalnih organa, koji takođe omogućava da se kontroliše tačnosti objavljenih analitičkih kartica koje institucije same objavljuju.

Izvodi iz državnog trezora

Ministarstvo finansija je tokom prva dva mjeseca po raspisivanju izbora objavljivalo izvode iz trezora koji ne sadrže svrhu plaćanja. Zbog toga nije bilo moguće porediti podatke trezora i analitičkih kartica institucija, utvrditi tačnost izvještavanja državnih organa, niti zakonitost trošenja novca.

Nakon što je MANS podnio Agenciji za sprječavanje korupcije prijave protiv Ministarstva, ova institucija je dopunila izvode iz trezora i nastavila da objavljuje potpune podatke o potrošnji iz trezora u preostala tri perioda.

Broj dokumenta	Naziv dobavljača	Plaćeno	Datum plaćanja	Izvor sredstava
40117244	44150000000 INOVATIK DOO	14.997,03	12.08.2016	BUDGET
40117247	44150000000 SAGA CG DOO	82.363,48	22.08.2016	BUDGET
Naziv kor.budžeta Skupština CG - administracija		97.360,51		
40121023	41270000000 CRNOGORSKA KOMERCIJALNA BANKA	5.020,00	19.08.2016	BUDGET
40121027	41270000000 SOCIETE GENERALE (PODGORICKA BANKA)	5.020,00	19.08.2016	BUDGET
40121030	41270000000 HYPO ALPE ADRIA	1.255,00	19.08.2016	BUDGET
40121032	41270000000 NLB MONTENEGRO BANKA	1.255,00	19.08.2016	BUDGET
Naziv kor.budžeta Državna izborna komisija-Izbori i statis		12.550,00		
40118940	41530000000 SIEVER-MONT PRED.ZA PROIZV.I P	1,12	11.08.2016	BUDGET
40118940	41530000000 SIEVER-MONT PRED.ZA PROIZV.I P	246,59	11.08.2016	BUDGET
40118944	44150000000 TELEMONT DOO	362,95	11.08.2016	BUDGET
40119807	41140000000 SAVEZ SINDIKATA	57,40	17.08.2016	BUDGET
40119882	41430000000 CRNOGORSKI TELEKOM AD (T-COM)	9,14	15.08.2016	BUDGET
40119828	41270000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	846,31	17.08.2016	BUDGET
40119830	41270000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	1.166,55	17.08.2016	BUDGET
40119856	41270000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	728,39	17.08.2016	BUDGET
40119966	41270000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	8,90	17.08.2016	BUDGET
40119968	41270000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	44,60	17.08.2016	BUDGET
40119812	41530000000 SOCIETE GENERALE (PODGORICKA BANKA)	240,00	17.08.2016	BUDGET
40119842	41270000000 PRIREZ NA POREZ PODGORICA	126,96	17.08.2016	BUDGET
40120224	41910000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	144,59	18.08.2016	BUDGET
40120227	41910000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	929,34	18.08.2016	BUDGET
40120231	41910000000 JEDINSTVENI RACUN FOREZA I DOPRIN	205,63	18.08.2016	BUDGET
40120233	41910000000 PRIREZ NA POREZ PODGORICA	21,69	18.08.2016	BUDGET
40120769	41440000000 SOCIETE GENERALE (PODGORICKA BANKA)	5,84	22.08.2016	BUDGET

Slika 13: Ministarstvo finansija, Izvod iz trezora za period 11. 08. – 25. 08. 2016 - prije prijave MANS-a

dokumenta	Stavka izdatka	Konto GK	Naziv konta GK	Naziv dobavljača	Plaćeno	Datum plaćanja	Izvor sredstava
40120357	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	24,30	22.08.2016	BUDGET
40120373	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	25,50	22.08.2016	BUDGET
40120378	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	25,00	22.08.2016	BUDGET
40120451	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	KASTEX DOO	133,52	22.08.2016	BUDGET
40120479	41310000000	4131009000	Ostali rashodi za materij	KOMIC DOO	57,72	22.08.2016	BUDGET
40120459	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	KASTEX DOO	318,33	22.08.2016	BUDGET
40120467	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	KASTEX DOO	133,52	22.08.2016	BUDGET
40120495	41490000000	4149001000	Medijske usluge i promot	MONTENEGRO METROPOLIS MEDIA d.o.o	8.000,00	22.08.2016	BUDGET
40120495	41490000000	4149001000	Medijske usluge i promot	MONTENEGRO METROPOLIS MEDIA d.o.o	1.311,75	22.08.2016	BUDGET
40120506	41490000000	4149009000	Ostale usluge	PARKING SERVIS PODGORICA	316,80	22.08.2016	BUDGET
40120510	41490000000	4149001000	Medijske usluge i promot	NOVINE DOO	71,40	22.08.2016	BUDGET
40120365	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	27,60	22.08.2016	BUDGET
40120388	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	24,30	22.08.2016	BUDGET
40120409	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	27,60	22.08.2016	BUDGET
40120643	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	KASTEX DOO	133,52	22.08.2016	BUDGET
40120656	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	STRATUS DOO PODGORICA	11,90	22.08.2016	BUDGET
40120672	41430000000	4143003000	Rashodi za postanske usl	POSTA CRNE GORE DOO	728,35	22.08.2016	BUDGET
40120682	41430000000	4143001000	Rashodi za korišćenje in	CRNOGORSKI TELEKOM AD (T-COM)	416,00	22.08.2016	BUDGET
40120710	41490000000	4149001000	Usluge prevodjenja stamp	SPECTAR GROUP DOO	2.261,00	22.08.2016	BUDGET
40120701	41490000000	4149001000	Usluge prevodjenja stamp	SPECTAR GROUP DOO	737,80	22.08.2016	BUDGET
40120725	41930000000	4193001000	Održavanje softvera	CRNOGORSKA KOMERCIJALNA BANKA	4.014,25	22.08.2016	BUDGET
40120732	41440000000	4144001000	Bankarske usluge/provizi	CRNOGORSKA KOMERCIJALNA BANKA	15,00	22.08.2016	BUDGET
40120741	41530000000	4153003000	Tekuce odrz opreme-Uslug	KOLIJENIC DOO PODGORICA	89,25	22.08.2016	BUDGET
40120647	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	KASTEX DOO	200,28	22.08.2016	BUDGET
40120661	41330000000	4133005000	Publikacije casopisi i g	S PRESS PLUS DOO	25,50	22.08.2016	BUDGET
40120675	41430000000	4143001100	Rashodi za telefonske us	CRNOGORSKI TELEKOM AD (T-COM)	246,16	22.08.2016	BUDGET
40121801	41310000000	4131001000	Kancelarijski materijal	KASTEX DOO	254,66	24.08.2016	BUDGET
40121804	41530000000	4153003000	Tekuce odrz opreme-Uslug	OSMANAGIC CO DOO	103,30	24.08.2016	BUDGET

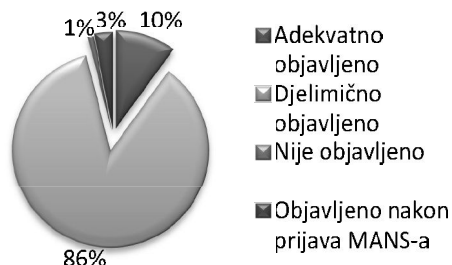
Slika 14: Ministarstvo finansija, Izvod iz trezora za period 11. 08. – 25. 08. 2016 - nakon prijave MANS-a

Lokalni izvodi iz trezora

Većina opština je objavila izvode iz trezora koji ne sadrže naziv dobavljača ili svrhu plaćanja, a za razliku od drugih institucija one su vrlo malo unaprijedile svoje ponašanje nakon naših inicijativa.

Lokalne samouprave su u preko četiri petine slučajeva objavile djelimične informacije o potrošnji iz trezora, u kojima je uglavnom nedostajala svrha ili naziv dobavljača.

U 10% slučajeva je objavljena potpuna informacija dok samo u 1% slučajeva institucije nisu objavile informacije.



Grafik 5: Objavljivanje izvoda iz lokalnog trezora (12. jul -16. oktobar 2016)

Nakon naših prijava institucije su naknadno dopunile samo oko 3% izvoda.

U izvodima iz trezora kod većine opština postoji kolona koja se naziva „opis stavke“ koja kod nekih izvoda sadrži svrhu plaćanja, dok u nekim slučajevima sadrži naziv dobavljača. Dakle, u oba slučaja, jedna bitna informacija u izvodu iz trezora nedostaje.

Primjer Opštine Pljevlja pokazuje da je iz tih razloga nemoguće vidjeti, na primjer, kome su uoči izbora isplaćene subvencije za mlijeko ili nagrada za sportske rezultate, kao i kojim dobavljačima su izmirivana sredstva za razne kapitalne izdatke.

021001	41452000000	Mobilni telefon	0,00 €	98,92 €
063001	41450000000	Bankarske usluge i negativna kursna razlike	0,00 €	14,63 €
072001	41850100000	Subvencija za mlijeko	0,00 €	197,38 €
093001	43130100000	Transferi "Centar za sport i rekreaciju"	0,00 €	6.020,00 €
093001	43134000000	Program kvalitetnog sporta	0,00 €	813,45 €
093001	43130000000	Nagrada za sportske rezultate	0,00 €	300,00 €
232025	46340000000	Oplata obaveza iz prethodnog perioda -kapitalni izdaci	0,00 €	5.000,00 €
241010	46340000000	Oplata obaveza iz prethodnog perioda -kapitalni izdaci	0,00 €	446,00 €
261077	44190000000	Ostali kapitalni izdaci	0,00 €	500,00 €
261081	44144000000	Izdaci za uređenje zemljišta-pravo službenosti	0,00 €	1.152,35 €

Slika 15: Opština Pljevlja, dio izvoda iz trezora za period 26.06 – 11. 07. 2016

Nakon podnošenja prijava Agenciji i zahtjeva za slobodan pristup informacijama nadležnim sekretarijatima, jedan broj opština, kao što su Tivat i Kotor, su nam odgovorili da njihovi softverski programi ne omogućavaju davanje zasebne kolone za dobavljača.

Međutim, primjer Opštine Kolašin pokazuje da se javnosti mogu obezbijediti svi relevantni podaci iz izvoda iz trezora, pa tako izvodi ove opštine sadrže sve bitne stavke, uključujući svrhu isplate kao i naziv lica kojem je novac isplaćen.

OPŠTINA KOLAŠIN					
ANALITIČKA KARTICA			10.10.2016		
KONTO	OPIS	PRIMALAC	BANKA	ŽIRO-RAČUN	IZNOS (€)
414-4	Bankarske usluge	Erste banka AD	Erste banka AD	907-54001-10	0,05
431-6	Naknada za opremanje novorođenog djeteta	I.P	Erste banka AD	/	100,00

OPŠTINA KOLAŠIN					
ANALITIČKA KARTICA			11.10.2016		
KONTO	OPIS	PRIMALAC	BANKA	ŽIRO-RAČUN	IZNOS (€)
414-4	Bankarske usluge	Erste banka AD	Erste banka AD	907-54001-10	6,21
414-3	Račun za 09.2016	Telekom DOO	CKS AD	510-106-13	444,71

Slika 16: Opština Kolašin, Izvod iz trezora za period 10. – 16. 10. 2016

1.2.4. Proaktivno objavljivanje analitičkih kartica budžetske rezerve

Ministarstvo finansija je objavilo sve analitičke kartice sa svim informacijama o potrošnji budžetske rezerve nakon inicijativa MANS-a, a lokalne samouprave su objavile potpune informacije u gotovo 90% slučajeva.

Prema podacima koje je objavilo **Ministarstvo finansija** prvih 15 dana od raspisivanja izbora nije bilo isplata iz budžetske rezerve na državnom nivou. U narednih mjesec ipo dana, objavljene analitičke kartice o potrošnji iz budžetske rezerve nisu sadržale svrhu plaćanja, pa nije bilo poznato za koje namjene su sredstva bila utrošena.

Nakon što je MANS podnio prijave Agenciji za sprječavanje korupcije, Ministarstvo je objavljivalo analitičke kartice koje sadrže svrhu isplate.

Naziv kor.budžeta Min.finance-finans.i ugov.E	60,00		
40115446 47100000000 AD CRNOGORSKA PLOVIDBA K	2.744.750,61	29.7.2016	BUDGET
40116126 47100000000 CETINJESAHOVSKI KLUB	1.500,00	1.8.2016	BUDGET
40116785 47100000000 SUBNOR CG REPUBLICKI ODB	15.000,00	2.8.2016	BUDGET
Naziv kor.budžeta Budžetske rezerve	2.761.250,61		

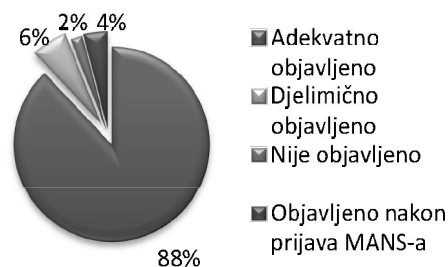
Slika 17: Analitička kartica Ministarstva finansija o potrošnji iz budžetske rezerve u periodu od 27. 07. – 10. 08. 2016- objavljena prije podnošenja prijava MANS-a

POTROŠNJA SREDSTAVA TEKUĆE BUDŽETSKRE REZERVE ZA PERIOD 27.07.-10.08.2016. GODINE							
Broj dokumenta	Stavka izdatka	Konto GK	Naziv konta GK	Naziv dobavljača	Plaćeno	Datum plaćanja	Izvor sredstava
40115446	47100000000	4710410015	Odluke vlade- Ministrans	AD CRNOGORSKA PLOVIDBA KOTOR	2.744.750,61	29.07.2016	BUDGET
40116126	47100000000	4710002004	Odluke komisije za budze	CETINJESAHOVSKI KLUB	1.500,00	01.08.2016	BUDGET
40116785	47100000000	4710000004	Odluke vlade-pomoc pravn	SUBNOR CG REPUBLICKI ODBOR	15.000,00	02.08.2016	BUDGET
Naziv kor.budžeta Budžetske rezerve					2.761.250,61		

Slika 18: Analitička kartica Ministarstva finansija o potrošnji iz budžetske rezerve u periodu od 27. 07. – 10. 08. 2016- objavljena prije podnošenja prijava MANS-a

Opštine su u preko četiri petine slučajeva objavljivale potpunu informaciju koja se odnosi na potrošnju iz budžetske rezerve, u gotovo 4% slučajeva su naknadno objavili dopunjenu analitičku karticu budžetske rezerve, dok su u preko 6% slučajeva objavili djelimične informacije.

U manje od 2% slučajeva nadležne institucije nisu objavile informaciju o potrošnji iz budžetske rezerve.



Grafik 6: Objavljivanje analitičkih kartica budžetske rezerve na lokalnom nivou, (12. jul - 16. oktobar 2016)

Većina opština je objavljivala potpune analitičke kartice o potrošnji budžetske rezerve na lokalnom novou, ali **Glavni grad Podgorica** je u toku pet perioda istrajavao u skrivanju svrhe isplate sredstava iz budžeta. Nakon više prijava MANS-a, Glavni grad je konačno počeo da objavljuje kompletne kartice.

Analitička kartica									
Fiskalna godina: 2016									
Stavka budžeta: 47110000001									
Šifra org.	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Primalac	Račun primaoca	Duguje	Potražuje
050001	12/07/2016	12/07/2016	03364	01	47110000001	Podgorička banka	907-55001-17	200,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03542	01	47110000001	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	150,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03543	01	47110000001	NIKSIČKA BANKA	535-1-76	100,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03548	01	47110000001	Podgorička banka	907-55001-17	150,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03549	01	47110000001	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	150,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03551	01	47110000001	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	150,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03552	01	47110000001	Podgorička banka	907-55001-17	150,00 €	0,00 €
050001	25/07/2016	25/07/2016	03553	01	47110000001	NIKSIČKA BANKA	535-1-76	150,00 €	0,00 €
								1 200,00 €	0,00 €
								SALDO: 1 200,00 €	

Slika 19: Analitička kartica Glavnog grada Podgorica o potrošnji iz budžetske rezerve u periodu od 12. – 26. 07 2016- objavljena prije podnošenja prijava MANS-a

Analitička kartica

za period od 10/10/2016 do 16/10/2016

za šifru budžeta: 4711 - TEKUĆA BUDŽETSKA REZERVA

Stavka budžeta: 47110000001 POMOĆI ZA POBOLJŠANJE MATERIJALNE SITUACIJE									
Šifra org.	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Primalac	Račun primaoca	Duguje	Potražuje
050001	10/10/2016	10/10/2016	04959	01	47110000001	NIKSIČKA BANKA	535-1-76	150,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04961	01	47110000001	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	150,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04963	01	47110000001	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	150,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04964	01	47110000001	NIKSIČKA BANKA	535-1-76	150,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04965	01	47110000001	Podgorička banka	907-55001-17	100,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04966	01	47110000001	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	200,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04967	01	47110000001	Podgorička banka	907-55001-17	150,00 €	0,00 €
								1 050,00 €	0,00 €
								SALDO: 1 050,00 €	

Stavka budžeta: 47110000002 POMOĆI ZA LIJEČENJE									
Šifra org.	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Primalac	Račun primaoca	Duguje	Potražuje
050001	10/10/2016	10/10/2016	04957	01	47110000002	Podgorička banka	907-55001-17	200,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04958	01	47110000002	Podgorička banka	907-55001-17	150,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	04959	01	47110000002	Podgorička banka	907-55001-17	200,00 €	0,00 €
050001	10/10/2016	10/10/2016	05052	01	47110000002	NIKSIČKA BANKA	535-1-76	200,00 €	0,00 €
								750,00 €	0,00 €
								SALDO: 750,00 €	

Stavka budžeta: 47110000003 POMOĆI ZA SANACIJU ŠTETE USLED ELEMENTARNE NEPOGODE									
Šifra org.	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Primalac	Račun primaoca	Duguje	Potražuje
050001	10/10/2016	10/10/2016	04960	01	47110000003	Crnogorska komercijalna banka	907-51001-88	150,00 €	0,00 €
								150,00 €	0,00 €
								SALDO: 150,00 €	

Strana 1 od 1

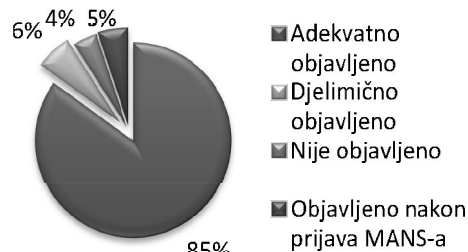
Strana 1 od 2

Slika 20: Analitička kartica Glavnog grada Podgorica o potrošnji iz budžetske rezerve u periodu od 10.– 16. 10 2016- objavljena nakon podnošenja prijava MANS-a

1.2.5. Proaktivno objavljivanje podataka o socijalnim davanjima

Većina informacija o socijalnim davanjima objavljvana je u skladu sa Zakonom.

Institucije su u preko 85% slučajeva objavljivale potpune podatke o socijalnim davanjima, a nakon naših prijava su objavili informacije u još 5% slučajeva. Institucije su djelimično objavile informacije socijalu u preko 6% slučajeva, a samo u 4% nisu objavili navedene informacije.



Grafik 7: Objavljivanje informacija o socijalnim davanjima (12. jul -16. oktobar 2016)

Ministarstvo rada i socijalnog staranja za prvih petnaest dana od raspisivanja izbora nije objavilo potpunu informaciju o socijalnim davanjima. Naime, u analitičkim karticama koje je Ministarstva objavilo za prvi period nije bilo podatka o jednokratnim novčanim pomoćima koje su dijelili centri za socijalni rad. Međutim, tih jednokratnih pomoći je bilo, što se može vidjeti iz podataka koje su neki centri sami objavili na svojim internet prezentacijama.

Nakon naših prijava Agenciji, Ministarstvo je dopunilo analitičku karticu o materijalnim davanjima sa informacijama o jednokratnim pomoćima. Sve naredne analitičke kartice su uključivale jednokratne socijalne pomoći i ostale podatke koji su bitni za kontrolu zloupotrebe socijalnih davanja.

REKAPITULACIJA OBRACUNA						
Broj obračuna:	201607					
Godina i mjesec obračuna:	2016/7					
Datum i vrijeme obračuna:	03.08.2016 13:33					
CSR	Vrsta davanja	Pozicija	Ime	Broj računa	Za godinu	Za mjesec
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-90/2015-4	2016	6
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-1021/2015-3	2016	6
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-437/2014-7	2016	6
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-744/2014-8	2016	6
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-1307/2015-3	2016	6
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-638/2014-8	2016	7
CSR Kotor	Materijalno obezbjeđenje	izvršeno bespaj	izvršeno bespaj	0701-90/2015-6	2016	7

Slika 21: Analitička kartica Ministarstva rada i socijalnog staranja o socijalnim davanjima u periodu od 11. – 25. 08. 2016.– nakon prijave MANS-a

Opštine su uglavnom pokazale ažurnost u objavljivanju potpunih podataka o materijalnim davanjima, a ovu pozitivnu praksu jedino nije pratio **Glavni grad Podgorica**. Naime, Glavni grad je jedino za poslednjih 15 dana uoči izbora objavio svrhu materijalnih davanja, nakon niza prijava MANS-a, ali za prethodnih dva i po mjeseca ovi podaci su nedostajali u objavljenim dokumentima.

Analitička kartica									
Plaćeno u periodu 2016									
Stavka budžeta: 43160000001									
Broj org	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Dr. obr.	Dr. fin.	Monar	Priznato	Rečun primaoca	Dugaj	Potrži
080001	02/08/2016	02/08/2016	02008	01	43160000001	NIPO ALPE ADRIA BANK	907-55001-69	160.00 €	0.00 €
080001	02/08/2016	02/08/2016	02007	01	43160000001	NIPO ALPE ADRIA BANK	907-55001-69	100.00 €	0.00 €
080001	02/08/2016	02/08/2016	02008	01	43160000001	NIPO ALPE ADRIA BANK	907-55001-69	60.00 €	0.00 €
080001	02/08/2016	02/08/2016	02008	01	43160000001	NIPO ALPE ADRIA BANK	907-55001-69	80.00 €	0.00 €
080001	02/08/2016	02/08/2016	02010	01	43160000001	ERSTE BANKA	840-8201-68	70.00 €	0.00 €
080001	02/08/2016	02/08/2016	02011	01	43160000001	ERSTE BANKA	840-8201-68	100.00 €	0.00 €
080001	02/08/2016	02/08/2016	02012	01	43160000001	ERSTE BANKA	840-8201-68	100.00 €	0.00 €

Slika 22: Analitička kartica Glavnog grada Podgorica o socijalnim davanjima u periodu od 27.07. - 10.08.201. godine

Analitička kartica									
za period od 10/10/2016 do 24/10/2016									
Ifru budžeta: 4316 - TRANSFERI ZA JEDNOKRATNE SOCIJALNE POMOĆI									
Stavka budžeta: 43160000001 TRANSFERI ZA JEDNOKRATNE SOCIJALNE POMOĆI - poboljšanje materijalne situacije i liječenje građana									
Broj org	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Dr. obr.	Dr. fin.	Monar	Priznato	Rečun primaoca	Dugaj	Potrži
080001	17/10/2016	17/10/2016	03201	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	100.00 €	0.00 €
080001	17/10/2016	17/10/2016	03202	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	100.00 €	0.00 €
080001	17/10/2016	17/10/2016	03203	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	70.00 €	0.00 €
080001	17/10/2016	17/10/2016	03204	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	60.00 €	0.00 €
080001	17/10/2016	17/10/2016	03205	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	150.00 €	0.00 €
080001	17/10/2016	17/10/2016	03206	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	70.00 €	0.00 €
080001	17/10/2016	17/10/2016	03207	01	43160000001	Podgorica banka	907-55001-17	70.00 €	0.00 €

Slika 23: Analitička kartica Glavnog grada Podgorica o socijalnim davanjima u periodu od 10. - 24. 10. 2016. godine – nakon prijave MANS-a

1.3. Dostupnost podataka o predizbornoj potrošnji na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

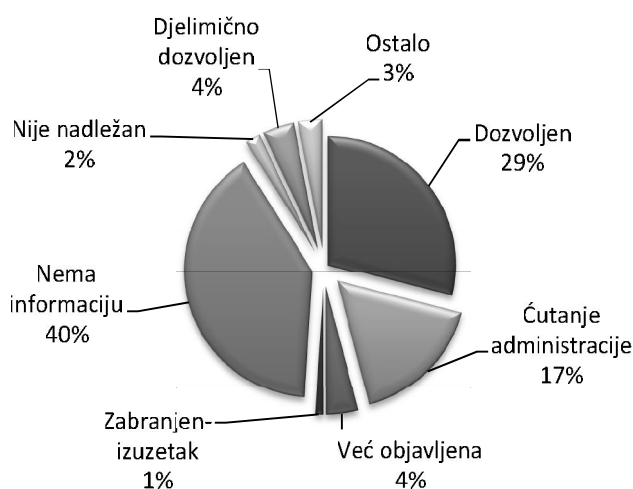
MANS je podnio preko 16.000 zahtjeva za informacijama o potrošnji budžetskih sredstava u izbornoj godini, a dobili smo svaku treću traženu informaciju. Institucije su tvrdile da ne posjeduju većinu traženih informacija, a nerijetko su ignorisale zahtjeve, kao i odluke Agencije i presude Upravnog suda.

MANS je u periodu od januara do kraja novembra 2016. godine državnim institucijama i organima lokalne uprave **podnio preko 16.000 zahtjeva** za slobodan pristup informacijama koji su se odnosili na predizborno potrošnju državnog budžeta. **Institucije su objavile svaki treći traženi podatak**, a u većini slučajeva su tvrdili da nemaju tražene informacije.

Institucije su dozvolile pristup informacijama u blizu 30% slučajeva, dok je u 4% slučajeva pristup informaciji djelimično dozvoljen. U oko 40% slučajeva pristup informaciji je odbijen, iz razloga što institucije nisu bile u posjedu traženih informacija.

Ćutanje administracije je i dalje na visokom nivou, pa su državne institucije ignorisale gotovo svaki 6 podnijeti zahtjev.

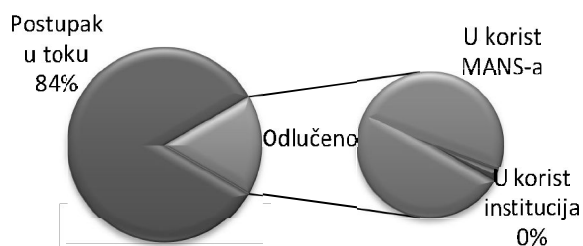
Pristup informacijama je ograničen u 1% slučajeva, dok su se institucije u 2% slučajeva proglasile nenadležnim.



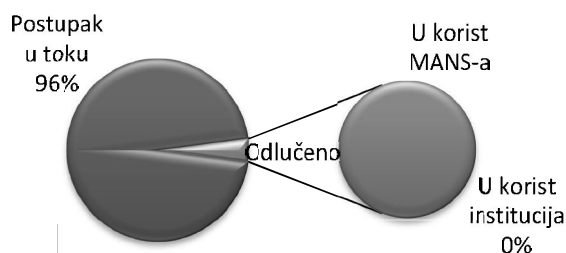
Grafik 8: Odgovori na zahtjeve za informacijama

U naznačenom periodu, podnijeto je gotovo 6.000 žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Do zaključenja ovog izvještaja, Agencija je odlučila u prosjeku po svakom šestom slučaju ili ukupno za 783 zahtjeva. Od toga je 97% odluka Agencije u korist transparentnosti. U postupku po ovim odlukama, u prosjeku svaka treća institucija je objavila informacije nakon odluka Agencije (35%). Od ukupnog broja donijetih odluka Agencije, svega 8% se odnosi na žalbe izjavljene na sadržaj odluka državnih organa, dok se ostatak odnosi na ćutanje uprave.

MANS je podnio 825 tužbi Upravnom sudu, od čega je 810 tužbi izjavljeno zbog ćutanja uprave, a 15 zbog nezakonitih odluka državnih organa. Sud je donio ukupno 33 presude i to svaku zbog ćutanja uprave. Samo u tri slučaja institucije su objavile informacije nakon odluka suda.



Grafik 9: Odluke Agencije



Grafik 10: Odluke Upravnog suda

1.3.1. Tajni podaci o predizbornoj potrošnji

Pojedine institucije su u izbornom periodu proglašavale tajnim važne podatke koji moraju biti dostupni javnosti, shodno ranijoj institucionalnoj i sudskoj praksi.

Studija slučaja: Tajna nabavka AFIS-a

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je dva puta proglašavalo tajnim postupak nabavke sistema za identifikaciju otisaka prstiju, Upravni sud je u dvije presude poništio takve odluke kao nezakonite, ali Ministarstvo i dalje nije objavilo tražene informacije. Taj sistem je od posebnog značaja za izborni proces jer treba da posluži kao glavni mehanizam identifikovanje duplikata u biračkom spisku, odnosno lica koja dijele jedne iste otiske prsta u sistemu MUP-a.

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (ZoSPI), 25. januara 2016., od MUP-a smo zatražili **dostavljanje ugovora o nabavci sistema AFIS-a** (Automated Fingerprint Identification System) i sva druga akta koja MUP posjeduje u vezi sa ovim pravnim poslom.¹⁷ Nakon što MUP u zakonskom roku nije donio rješenje po našem zahtjevu, MANS je uložio žalbu zbog čutanja administracije Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Nakon toga MUP je donio rješenje po zahtjevu MANS-a kojim **zabranjuje pristup traženim informacijama** zbog, kako je navedeno, toga što je ovaj postupak javne nabavke **označen stepenom tajnosti „interno“**.

U rješenju MUP-a se konstatuje da se „radi o softverskom rješenju čijim bi otkrivanjem moglo doći do kompromitovanja otisaka prstiju“.

MANS je u februaru podnio tužbu Upravnom sudu jer rješenje MUP-a nije sadržalo jasne razloge zbog čega pristup traženom dokumentu nije mogao biti omogućen, niti obrazloženje kako bi objavljivanje tog dokumenta moglo „kompromitovati otiske prstiju“. Osim toga, MUP nije sproveo „test štetnosti“, odnosno nije objasnio kako je zaključio da objavljivanjem tražene informacije može nastati šteta značajno veća od interesa javnosti da zna.

CRNA GORA MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama 08 Broj: UPI – 007/15-7121/2 Podgorica, 22.01.2016.godine
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj: 44/12), i člana 196 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 60/03 i 32/11), rješavajući zahtjev za pristup informacijama, NVO MANS, iz Podgorice, donosi
RJEŠENJE
Odbija se zahtjev za pristup informacijama NVO MANS, kojim traži sljedeće informacije: ugovor/ili sporazum o nabavci sistema AFIS i sva druga akta koja MUP posjeduje u vezi sa ovim pravnim poslom.
OBRAZLOŽENJE
NVO MANS iz Podgorice, dana 30.12.2015.godine Ministarstvu unutrašnjih poslova, podnijela je zahtjev za pristup informacijama, kojim traži informacije: ugovor/ili sporazum o nabavci sistema AFIS i sva druga akta koja MUP posjeduje u vezi sa ovim pravnim poslom (Vaš zahtjev broj 15/81975).
U postupku, po ovom zahtjevu prvostepeni organ je utvrdio da je nabavka civilnog i policijskog AFIS-a izvršena u postupku koji je rješenjem Uprave policije označen oznakom „INTERNO“, broj rješenja I-47-98 od 17.03.2015.godine. Nakon dobijanja obavještenja da je postupak nabavke označen stepenom tajnosti „INTERNO“, prvostepeni organ je donosioca rješenja Sektor kriminalističke policije pitao da li ostaju pri odluci da stepen tajnosti ostane i dalje na snazi. Sektor kriminalističke policije je odgovorio da stepen tajnosti ostaje na snazi, jer se radi o softverskom rješenju čijim bi objelodanjivanjem moglo doći do kompromitovanja otisaka prstiju, odnosno čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa.

Slika 24: Izvod iz rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova 08 broj: UPI-007/15-7121/2 od 22.01.2016. god.

Upravni sud je sredinom jula donio presudu kojom se poništava rješenje MUP-a donijeto u januaru i navodi se da je MUP dužan da otkloni nepravilnosti i donese novo zakonito rješenje.

¹⁷ Automatski sistem identifikacije otisaka prstiju (AFIS) je biometrijska identifikaciona metoda koja koristi digitalnu tehnologiju za prepoznavanje i analizu podataka o otiscima prstiju.

Nakon presude suda, Ministarstvo je donijelo novo rješenje koje se u mnogome ne razlikuje u odnosu na prethodno, a kojim je ponovo ograničilo pristup ovom ugovoru, navodeći prethodno iznijeti stav da se radi o predmetu koji je označen oznakom „INTERNO“.

MANS je krajem avgusta podnio novu tužbu Upravnom sudu koji je 19. oktobra **donio novu presudu kojom je ponovo ukinuto rješenje MUP-a i naloženo da donese zakonito rješenje. Rok za donošenje novog rješenja po presudi suda je 30 dana, ali nam MUP nije dostavio novo rješenje ni do početka decembra kada je zaključen ovaj izvještaj.**

tražene informacije nose oznaku "interno" uz pozivanje na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacija ne upućuju na nesporn zaključak da je pravilno primijenjeno materijalno pravo. Naprotiv, osnovano se tužbom ukazuje da je tuženi organ bio dužan da u obrazloženju da dovoljne i ubjedljive razloge da bi se na njima, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje i pravilnu primjenu materijalnog prava, mogao zasnovati nesporn činjenični i pravni zaključak da je potrebno ograničiti pristup traženim informacijama označenim stepenom tajnosti "interno". Naime, polazeći od sadržine zahtjeva tužioca, dovedenog u vezu sa stanjem u spisima predmeta, kao i sa članom 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koja odredba ostavlja mogućnost organu da omogući pristup informacijama nakon brisanja dijela informacija kojem je pristup ograničen, Sud nalazi da je tuženi organ propustio da utvrdi da li sve tražene informacije mogu ugroziti interes koji je pretežniji od interesa da javnost zna te informacije, što za posledicu takođe ima nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.

Sledstveno izloženom, imajući u vidu učinjene povrede pravila postupka, kao i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, to je bilo nužno u skadu sa tim utvrđenjem usvojiti tužbu i poništiti kao nezakonito osporeno rješenje.

U ponovnom postupku, tuženi organ će, vodeći računa o datim primjedbama u ovoj presudi, (član 57 ZUS-a), donijeti novo, zakonito rješenje.

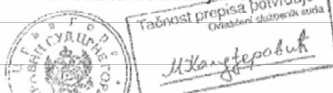
Odluka o troškovima spora, zasnovana je na odredbi člana 152 Zakona o parničnom postupku, u vezi člana 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu, a odnosi se na naknadu za sastav tužbe, u iznosu od 200,00€, pristup punomoćnika na usmenu pravu u iznosu od 200,00€, uvećano za PDV u skladu sa članom 5 Advokatske tarife ("Sl.list RCG", br.12/05 i "Sl.list CG" br.45/08 i 11/15), što ukupno iznosi 476,00€.

Iz iznijetih razloga, a na osnovu člana 37 stav 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl.list RCG", br. 60/03), riješeno je kao u izreci presude.

UPRAVNI SUD CRNE GORE
Podgorica, 19.10.2016.godine

Zapisničar,
Davor Stojković, s.r.

PREDSEDNIK VIJEĆA,
Svetlana Budisavljević, s.r.



Slika 25: Izvod iz presude Upravnog suda U.br.2561/2016 19. oktobra 2016. godine

Studija slučaja: Tajno zapošljavanje u Opštini Nikšić

Opština Nikšić je sredinom juna zabranila pristup informacijama o zapošljavanju zbog navodne brige o privatnosti podataka zaposlenih lica. Dosadašnja praksa drugostepene Agencije potvrđuje da su podaci o zapošljavanju u državnoj upravi javni, ali zbog drastičnog kršenja zakonskog roka za odlučivanje Agencije, ni pet mjeseci kasnije te informacije nam nisu dostavljene.

Raniji stavovi Agencije¹⁸ potvrđuju da javnost ima pravo pristupa ovom tipu informacija, nakon brisanja ličnih podataka (javni matični broj građanina, broj žiro računa klijenta kod poslovne banke itd). Osim

¹⁸ rješenje AZLP br. 1408/14 od 26. februara 2014. god.
rješenje AZLP br. 7673/14 od 14. novembra 2014. god.

toga, rad zaposlenih u ovoj Opštini finansira se od novca građana Crne Gore kao poreskih obveznika, na osnovu čega se može crpiti opravdan pravni interes da se pristup ovakvoj vrsti informacija omogućiti.

Studija slučaja: Tajna potrošnja državnih kompanija u preduzbornom periodu

Državne kompanije, Plantaže 13. jul AD i Montenegroairlines, kao i Investiciono razvojni fond su skrivale podatke o svojoj potrošnji u predizbornom periodu, iako ih prethodna institucionalna i sudska praksa obavezuje da te informacije učine dostupnim javnosti.

Shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama navedena društva predstavljaju obveznike ovog zakona jer su osnovani od strane države u kojem ona ima značajnog udjela. Osim toga, novčani rashodi ni po kom osnovu ne mogu predstavljati podatak kojem se može ograničiti pristup, jer postoji preovlađujući interes javnosti da bude upoznata sa poslovanjem društava koja obavljaju javnu djelatnost i čiji je osnivač država.

Međutim, plantaže su saopštile da ova kompanija ima propisan Pravilnik o zaštiti lica i imovine, kao i Pravilnik o poslovnoj tajni koji je ograničava u pogledu objelodanjanja traženih informacija.

Pristup informacijama ne može se ograničiti internim aktima, a da se pritom potpuno zanemaruje Zakon o kojim se uređuje ova oblast, uključujući obavezu sprovođenja testa štetnosti.

Montenegro Airlines AD i Investiciono razvojni fond AD su saopštili da ne moraju da objave informacije o svojoj potrošnji, jer se ne finansiraju iz budžeta, već iz sopstvenih prihoda.

Iz citiranog člana Zakona o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore, a u vezi sa članom 5 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, nedvosmisleno je da se Investiciono-razvojni fond Crne Gore A.D. ne finansira iz Budžeta Crne Gore i budžeta lokalne samouprave.

Takode odredbama Zakona o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu nije predviđena stavka finansiranja IRF CG A.D. po bilo kom osnovu.

Imajući u vidu navedeno, Investiciono – razvojni fond Crne Gore A.D. nije u obavezi da objavljuje analitičke kartice sa svih računa koje ima jer je Investiciono-razvojni fond Crne Gore A.D. akcionarsko društvo koje posluje po tržišnim principima, a to znači da na međunarodnom tržištu kapitala obezbjeđuje kreditna sredstva i iz sopstvenih prihoda pokriva sve troškove poslovanja, pa prema tome IRF CG A.D. nije ni budžetska, ni lokalna potrošačka jedinica, niti je korisnik budžetskih sredstava.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

UPUTSTVO O PRAVNOM SREDSTVU: Protiv ovog Rješenja podnosilac zahtjeva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama preko ovog organa, u roku od 15 (petnaest) dana od dana dostavljanja ovog Rješenja.

Izvršni direktor

Dr Zoran Vukčević

Obrazloženje

Dana 08.09.2016.godine, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, podnijela je ovom organu zahtjev za slobodan pristup informaciji, br.16/98711 od 08.09.2016.godine, kojim je tražila da joj se dostave kopije dokumenta-informacija iz stava 1 ovog Rješenja.

Postupajući po predmetnom zahtjevu, ovaj organ je utvrdio da nije u mogućnosti da podnosiocu zahtjeva odobri pristup istima, iz razloga što je Montenegro Airlines akcionarsko društvo koje se ne finansira iz budžeta, već iz sopstvenih sredstava.

Imajući u vidu izloženo odlučeno je kao u dispozitivu ovog Rješenja.

PRAVNA POUKA: Protiv ovog Rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, preko Montenegro Airlines-a AD Podgorica

Obradila: Dragana Zindović

Izvršni direktor

Kostić Zoran

Slika 27: Izvod iz rješenja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore AD br. 05-17003-5309/1 od 12.09.2016. god.

Slika 28: Izvod iz rješenja Montenegro Airlines-a AD br. 13394 od 21.09.2016. god.

Međutim država je vlasnik Montenegroairlinesa, a ta kompanija je od države dobijala subvencije od skoro 60 miliona eura. Ne može biti spora da je Montenegroairlines obavezan da sprovede Zakon o slobodnom pristupu informacijama, jer je Agencija više puta zauzela jasan stav po tom pitanju.

CRNA GORA
AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA
I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Br. UP II 07-30-400-2/16
Podgorica, 12.05.2016. godine

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije je, rješavajući po žalbi NVO Mans br.16/82417-82428 od 16.03.2016. godine, izjavljene zbog povrede pravila postupka-nedonošenja rješenja Montenegro airlinesa AD Podgorica, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.list Crne Gore, br.44/12) člana 238 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku („Sl.list Crne Gore, br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 10.05.2016.godine, donio:

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Nalaže se Montenegro airlinesu AD Podgorica da donese rješenje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama NVO Mans 16/82417-82428 od 22.02.2016.godine u roku od 15 dana od prijema rješenja.

Slika 29: Izvod iz rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Br UP II 07-30-400-2/16 od 15.05.2016. god.

Takođe, Investiciono razvojni fond je osnovan od strane države i posluje sa državnim organima kao što su Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo ekonomije, što mu daje epitet organa sa "javnim ovlašćenjima". Istovremeno, u odgovorima po drugim zahtjevima, taj Fond ne spori da ima obavezu da postupa po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, ali mijenja praksu u odnosu na neizborne godine.

Zanimljiva je i promjena prakse Investiciono razvojnog fonda u izornoj godini u odnosu na ranije postupanje te institucije. Na primjer, početkom godine su odbili da nam daju odluke o dodjeli kredita, a iste te informacije su nam dostavljali dvije godine ranije.

Početkom godine tražili smo od Investiciono-razvojnog fonda Protokole o poslovnoj saradnji sa poslovnim bankama i lokalnim samoupravama i Odluke o dodjeli kredita. Fond je odbio da nam dostavi informacije sa obrazloženjem da su ti podaci već dostupni na internet stranici te institucije.

Međutim, na sajtu su dostupne samo tabele sa pregledom dodijeljenih kredita i odluka Odbora, a ne i njihov sadržaj.

Zanimljivo je da nam je Fond iste takve podatke dostavljao dvije godine ranije, odnosno .u septembru 2014. godine na osnovu ovog zakona od Investiciono-razvojnog fonda smo dobili sve odluke o odobrenim kreditima koje je zaključio u toj godini.

		N.V.O. "MANS"
		Broj: 14/72932
		Podgorica, 10.09.2014. god.
INVESTICIONO-RAZVOJNI FOND		
CRNE GORE A.D.		
Broj: 05-3512/1		
Podgorica, 09.09.2014. godine		
Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br. 44/12) i člana 28 Statuta Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore A.D. ("Sl. list CG", br. 25/10, 26/11, 03/12, 6/12, 51/13 i 10/14), Investiciono-razvojni fond Crne Gore A.D. u postupku po Zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice, Dalmatinska 188, br. 14/72932 od 31.07.2014. godine, donosi		
RJEŠENJE		
Mreži za afirmaciju nevladinog sektora – MANS, na osnovu Zahtjeva br. 14/72932 od 31.07.2014. godine, dozvoljava se pristup informaciji - dokumentima u posjedu Investiciono-razvojnog fonda crne Gore A.D.:		
o Svim odlukama o odobrenim kreditima koje je Investiciono-razvojni fond Crne Gore A.D. donio od 20. maja 2014. godine do 1. avgusta 2014. godine.		
Pristup traženoj informaciji ostvariće se dostavom fotokopije traženih akata, na adresu podnosioca zahtjeva Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS, u prilogu ovog rješenja.		

Slika 30: Izvod iz rješenja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore AD br. 05-3512/1 od 09.09.2014. godine

Postavlja se pitanje zašto po identičnom zahtjevu dobijamo potpuno različite odgovore, odnosno zašto je ista informacija javna u jednom periodu dok je u drugom periodu pristup toj informaciji ograničen.

Upravo iz ovih razloga, na sporno rješenje izjavili smo žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Međutim, kako u zakonskom roku nismo dobili odluku, 15. septembra 2016. godine uputili smo tužbu Upravnom sudu, koji je mjesec dana kasnije donio presudu kojom se ovoj Agenciji nalaže da postupi po našoj žalbi. Postupak po ovom slučaju je još uvijek u toku.

2. MOGUĆI IZVORI ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH FONDOVA

2.1. Predizborno zapošljavanje u javnoj upravi

Uprkos izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija koje propisuju ograničenja u zapošljavanju u toku predizborne kampanje, u predizbornom periodu je nastavljeno zapošljavanje u državnoj upravi. Objavljeni ugovori pokazuju da se u velikom broju slučajeva radi o kratkoročnom zapošljavanju, a konkretni primjeri dovode u pitanje osnovanost takvog zapošljavanja u predizbornom periodu.

Zaposlenja u javnoj upravi u predizbornom periodu su trebala da budu izuzetak, ali zvanični podaci pokazuju da su ona bila intenzivna. Prema podacima sa sajta Agencije za sprečavanje korupcije i dokumentaciji koju je MANS prikupio na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u predizbornom periodu je zaključeno najmanje 1.546 različitih vrsta ugovora o zapošljavanju.

2.1.1. Prijavljena zaposlenja u državnoj upravi

U toku predizborne kampanje, od sredine jula do sredine oktobra 2016. godine¹⁹, Agenciji za sprečavanje korupcije **228 državnih i opštinskih organa, institucija i javnih preduzeća je prijavilo da je sa ukupno 1.271 licem zaključilo različite vrste ugovora o zaposlenju.**²⁰

1.271 ugovora dostavljeno Agenciji za sprečavanje korupcije

228 organa, institucija i preduzeća prijavilo zaposlenje u izbornom periodu

Od tog broja, u državnim i opštinskim organima i preduzećima zaposlena su 536 lica, od čega po osnovu ugovora na neodređeno vrijeme 161 lice, sa 187 osoba su zaključeni ugovori na određeno vrijeme, sa čak 178 lica ugovori o privremenim poslovima, dok su sa 10 osoba zaključeni pripravnčki ugovori.

Istovremeno, u osnovnim i srednjim školama, kao i predškolskim ustanovama i vrtićima, zaposlena su 735 lica, od čega čak 704 na određeno vrijeme, sa 27 osoba su zaključeni ugovori na neodređeno vrijeme, a sa četiri lica ugovori o privremenim poslovima.

	Ugovori na neodređeno vrijeme	Ugovori na određeno vrijeme	Ugovori o privremenim poslovima	Pripravnčki ugovori
Državna i lokalna uprava	161	187	178	10
Obrazovne ustanove	27	704	4	/
Ukupno:	188	891	182	10

Tabela 1: Agenciji prijavljeno 1.271 zaposlenje

¹⁹ Predizborna kampanja je zvanično počela 11. jula 2016. godine, kada su raspisani parlamentarni izbori, a završena je 16. oktobra 2016. godine, kada su izbori održani

²⁰ Sve odluke o zapošljavanju se mogu naći na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije, link: <http://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/podnijeti-izvjestaji-odluke/?rt=15>

2.1.1.1. Zaključivanje ugovora o privremenim poslovima

U odnosu na zapošljavanja koja su prijavljena Agenciji za sprečavanje korupcije posebno je indikativan veliki broj ugovora koji su zaključeni po osnovu privremenih poslova – čak 182 takva ugovora.

Prema Zakonu o radu²¹, poslodavac ugovore o privremenim poslovima, za koje nije potrebno javno oglašavanje, može da zaključi samo za one poslove koji ne zahtijevaju posebnu stručnost i znanje i ne traju duže od 120 radnih dana.²² Drugim riječima, ne radi se o redovnim poslovima zaposlenih.

Međutim, dokumentacija koja je objavljena na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije pokazuje da su ugovori o privremenim poslovima uglavnom zaključivani nezakonito, jer se radilo o redovnim poslovima u javnoj upravi, pa je za zaposlenja bila potrebna procedura javnog oglašavanja, koja je izbjegnuta.

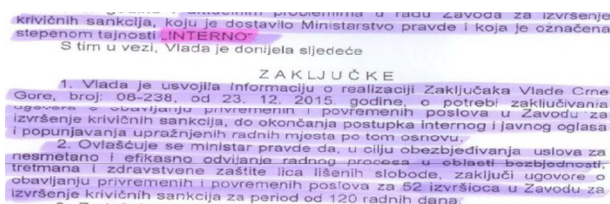
U tom smislu, među najdrastičnijim primjerima je Opština Nikšić, u čijim je lokalnim organima u predizbornom periodu čak 71 lice zaposleno na osnovu ugovora o privremenim poslovima, zatim Uprava za nekretnine gdje su na ovaj način zaposlene 23 osobe, te Institut za javno zdravlje sa 12 zaposlenja.

Kada se zaposlenja posmatraju teritorijalno, proizilazi da je u predizbornom periodu najveći broj realizovan u onim gradovima koje imaju najviše birača. Tako je u četiri grada sa najvećim brojem birača – Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju i Baru - u kojima glasa oko polovine biračkog tijela u zemlji²³, zaposlena 741 osoba, što je 58 odsto od ukupnog broja ugovora koji su prijavljeni Agenciji za sprečavanje korupcije.

Studija slučaja: Privremena zaposlenja na osnovu tajnog dokumenta Vlade

Prema zvaničnim podacima, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija je u avgustu 2016. godine Agenciji za sprečavanje korupcije dostavio šest **ugovora o privremenim poslovima** koje je zaključio u izbornom periodu. Prilikom tih zaposlenja, Zavod se pozvao na **dokument Vlade Crne Gore**, odnosno Zaključke koji su označeni stepenom „interno“, a kojim su ministru pravde data ovlaštenja da se sa 52 lica u tom organu mogu zaključiti ugovori o privremenim poslovima²⁴.

Oznaka „interno“ na nekom dokumentu znači da on sadrži tajne podatke. Zakon o tajnosti podataka²⁵ propisuje da su tajni podaci oni čijim bi objavljivanjem nastupile ili mogle nastupiti štetne posledice za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore, dok se stepen „interno“ određuje za podatke čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posledice za ostvarivanje funkcije organa.



Slika 31: Izvod iz Vladinog dokumenta o zaposlenju koji je proglašen tajnim

21 Službeni list Crne Gore broj 49/08, broj 26/09, broj 88/09, broj 26/10, 59/11, broj 66/12, broj 31/14, broj 53/14

22 Članom 163 Zakona o radu propisano je: „Poslodavac može, za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini (privremeni i povremeni poslovi), sa određenim licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje, da zaključi poseban ugovor o radu.“

23 Pravo glasa na parlamentarnim izborima imalo je 528.817 birača, dok u Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju i Baru pravo glasa ostvaruje 269.601 građana; link: <http://www.mup.gov.me/vijesti/165813/Numericki-tabelarni-prikaz-podataka-o-promjenama-u-BS-7-10-2016.html>

24 Zaključci Vlade Crne Gore broj 08-149 od dana 24. juna 2016. godine

25 Zakon o tajnosti podataka, Službeni list Crne Gore broj 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14, 48/15

Prema Zakonu o radu za zaposlenja u javnoj upravi mora se sprovesti obavezna procedura javnog oglašavanja, što znači da zaposlenja ne podliježu bilo kakvom stepenu tajnosti, a shodno pravnom sistemu Crne Gore, zaključci Vlade ne mogu imati veću pravnu snagu od zakona.

Studija slučaja radnog mjesta „savjetnik za press kliping“

Dokumentacija objavljena na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije otvorila je pitanje da li su svi ugovori o zaposlenjima u izbornom periodu bili zaista opravdani.

Ilustrativan je primjer ugovora o zaposlenju za radno mjesto „savjetnik za press kliping u kabinetu izvršnog direktora“, koji je na period od 90 dana zaključen u Investiciono razvojnom fondu. Ovo radno mjesto otvorio je direktor Fonda Zoran Vukčević, jedan od aktera afere Snimak²⁶, a ugovor je zaključen u julu 2016. godine. Nije poznato da li je Agencija provjeravala stvarnu potrebu da se u kabinetu izvršnog direktora Fonda angažuje savjetnik za press kliping, odnosno da li se u konkretnom slučaju radilo o fiktivnom radnom mjestu.

Studija slučaja: Manipulacije zakonom - asistenti u nastavi

Dok se u predizbornom periodu uveliko zapošljavalo, Ministarstvo prosvjete je iskoristilo zakonska ograničenja kao izgovor da ne dozvoli radno angažovanje asistenata u nastavi u osnovnim školama i predškolskim ustanovama u Crnoj Gori, koji pružaju pomoć djeci sa posebnim potrebama.

Ministarstvo prosvjete je preporučilo školama da od početka septembra pa do održavanja izbora, 16. oktobra, asistente u nastavi angažuju na bazi volonterskog rada.²⁷ U isto vrijeme je najavljeno da će nakon izbora asistenti biti plaćeni za rad u tim mjesecima i dobiti nove ugovore o radu, ali se do kraja novembra 2016. to nije desilo.²⁸ Krajem septembra 11 nevladinih organizacija uputilo je apel Vladi, Ministarstvu prosvjete i Ministarstvu rada i socijalnog staranja za trajno rješavanje problema asistenata tako da škole aktima o sistematizaciji propišu ta radna mjesta.²⁹

2.1.2. Neprijavljena zaposlenja u državnoj upravi

MANS je na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od početka 2016. godine pratio zapošljavanje u sedam najvećih opština³⁰ i 140 javnih preduzeća u vlasništvu 17 opština³¹.

Od raspisivanja do održavanja parlamentarnih izbora najmanje 42 institucije nijesu ispoštovale zakonsku obavezu za najmanje 275 ugovora o zaposlenjima koje nijesu dostavili Agenciji za sprečavanje korupcije.

²⁶ Afera „Snimak“ pokrenuta je početkom 2013. godine i odnosi se na transkripte razgovora sa sjednica najviših partijskih organa vladajuće DPS koje su održane uoči vanrednih parlamentarnih izbora 2012. godine; najviši funkcioneri DPS-a tada su razotkrili neke od mehanizama koje je vladajuća partija koristila u predizbornim periodima, poput isplate socijale, radničkih otpremnina ili zapošljavanja

²⁷ Članak u dnevnim novinama „Vijesti“: „Asistenti volontiraju do izbora“ od dana 23. septembra 2016. godine, link:

<http://www.vijesti.me/vijesti/asistenti-volontiraju-do-izbora-skole-duzne-da-isprave-gresku-904723>

²⁸ Pismo asistenta u nastavi objavljeno je na Facebook stranici NVO Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore dana 30. novembra 2016. godine, link: <https://www.facebook.com/UMHCG/posts/1178717885496663>, a prenijele Vijesti na svom portalu, link: <http://www.vijesti.me/vijesti/pismo-asistenta-u-nastavi-od-septembra-radimo-bez-centa-914142#>

²⁹ Članak u dnevnim novinama „Vijesti“ - „NVO sektor apeluje na nadležne: Obezbjediti asistente u nastavi“ od dana 29. septembra 2016. godine, link: <http://www.vijesti.me/vijesti/nvo-sektor-apeluje-na-nadlezne-obezbjediti-asistente-u-nastavi-905425>

³⁰ U Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju, Pljevljima, Rožajama, Tivtu i Ulcinju.

³¹ MANS je od januara do septembra 2016. godine prikupio dokumentaciju o zaposlenjima u javnim preduzećima i ustanovama sljedećih opština: Podgorica, Budva, Rožaje, Bijelo Polje, Nikšić, Pljevlja, Bar, Herceg Novi, Mojkovac, Tivat, Berane, Cetinje, Danilovgrad, Kolašin, Žabljak, Ulcinj i Kotor; podaci za oktobar 2016. godine još nijesu dostavljeni

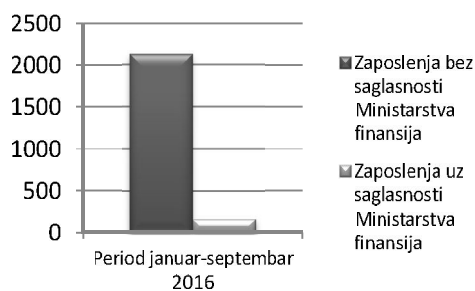
Te institucije su u izbornom periodu zaposlile 275 lica i to uglavnom na ograničeni vremenski rok. Potpisano je 119 ugovora o djelu, 75 ugovora o privremenim poslovima, 67 lica je dobilo ugovore na određeno vrijeme, šest lica ugovore na neodređeno vrijeme, a sa njih osam su zaključeni ugovori o volontiranju. Kako je navedeno, MANS je pratio zaposlenja samo u nekim opštinama, pa se osnovano može pretpostaviti da je ukupan broj neprijavljenih zaposlenja na nivou cijele države znatno veći.

U izbornom periodu komunalna preduzeća su zaključila 28 različitih vrsta ugovora sa zaposlenima bez prijavljivanja Agenciji, u opštinama Kolašin³², Berane³³, Žabljak³⁴, Tivat³⁵, Herceg Novi³⁶, Bar³⁷, Nikšić³⁸ i Pljevlja.³⁹ Vodovodno preduzeće u Herceg Novom⁴⁰ zaključilo je ugovore o privremenim poslovima sa 20 lica, a Služba zaštite Opštine Ulcinj⁴¹ sa 16 lica. Narodna biblioteka Budve⁴², Parking servis Budva⁴³ i Agencija za stambeno-poslovni fond Pljevlja⁴⁴ su zaključili po 10 ugovora o privremenim poslovima.

Kada su u pitanju ugovori o djelu, Javna ustanova Zahumlje Nikšić⁴⁵ je zaključila 26 takvih ugovora, Turistička organizacija Kotor⁴⁶ 15, Radio Televizija Budve 12 ugovora⁴⁷, Kulturni centar Bar⁴⁸ je potpisao ugovore sa 10 lica, Turistička organizacija Mojkovca⁴⁹ sa devet lica, Muzeji i galerije Budve⁵⁰ sa šest lica, Kabinet predsjednika opštine Ulcinj⁵¹ sa pet lica, Turistička organizacija Pljevalja⁵² sa četiri lica i Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Nikšić⁵³ sa tri lica.

2.1.3. Zapošljavanje u lokalnim samoupravama

Prema dokumentaciji koju je MANS prikupio na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u izornoj 2016. godini **u 17 najvećih crnogorskih opština⁵⁴ zabilježeno je uvećanje zaposlenja**, uprkos tome što je Vlada još 2010. godine, zbog velikih kreditnih zaduženja opština u ukupnom iznosu od čak 167,7 miliona eura te godine i viška zaposlenih u lokalnoj administraciji, donijela odluku o obustavljanju zapošljavanja službenika i namještenika u jedinicima lokalne samouprave.⁵⁵



Grafik 11: Prikaz zaposlenja bez i uz saglasnost Ministarstva finansija

³² Rješenje d.o.o. „Komunalno“ Kolašin NVO MANS broj 464/2 od dana 13. septembra 2016. godine,

³³ Rješenje doo „Komunalno“ Berane NVO MANS broj 3093 od dana 13. septembra 2016. godine

³⁴ Rješenje „Komunalno i vodovod“ doo Žabljak NVO MANS broj 194 od dana 16. septembra 2016. godine

³⁵ Rješenje „Komunalno“ Tivat NVO MANS broj 15-UP-111 od dana 13. septembra 2016. godine

³⁶ Rješenje „Komunalno stambeno“ doo Herceg Novi NVO MANS broj 3084/1 od dana 09. septembra 2016. godine

³⁷ Rješenje JP Komunalne djelatnosti Bar NVO MANS broj 6133 od dana 23. septembra 2016. godine

³⁸ Rješenje JKP Nikšić NVO MANS broj 6453 od dana 19. septembra 2016. godine

³⁹ Rješenje doo „Komunalne usluge“ Pljevlja NVO MANS broj 02-2560 od dana 17. oktobra 2016. godine

⁴⁰ Rješenje „Vodovod i kanalizacija“ Herceg Novi NVO MANS od dana 19. septembra 2016. godine

⁴¹ Rješenje Službe i zaštite spašavanja Ulcinj NVO MANS broj 12-50/16-2 od dana 19. avgusta 2016. godine

⁴² Rješenje JU Narodna biblioteka Budve NVO MANS broj 299 od dana 13. septembra 2016. godine

⁴³ Rješenje Parking servisa Budve NVO MANS broj 471 od dana 16. septembra 2016. godine

⁴⁴ Rješenje Agencije za stambeno-poslovni fond doo Pljevlja NVO MANS broj 03-554/1 od dana 14. septembra 2016. godine

⁴⁵ Rješenje JU „Zahumlje“ Nikšić NVO MANS od dana 09. septembra 2016. godine

⁴⁶ Rješenje Turističke organizacije Kotor NVO MANS broj 1539/16-1 od dana 20. septembra 2016. godine

⁴⁷ Rješenje „Radio televizija Budva“ doo NVO MANS broj 486/3 od dana 13. septembra 2016. godine

⁴⁸ Rješenje Kulturnog centra Bar NVO MANS broj 1421 od dana 28. septembra 2016. godine

⁴⁹ Rješenje Turističke organizacije Mojkovac Nevladinoj organizaciji MANS broj 377 od dana 15. septembra 2016. godine

⁵⁰ Rješenje JU Muzeji i galerije Budve Nevladinoj organizaciji MANS broj 692/1 od dana 19. septembra 2016. godine

⁵¹ Rješenje Kabineta predsjednika Opštine Ulcinj Nevladinoj organizaciji MANS broj 266-241/16 od dana 27. septembra 2016. godine

⁵² Rješenje Turističke organizacije Pljevlja Nevladinoj organizaciji MANS broj 16-459 od dana 17. oktobra 2016. godine

⁵³ Rješenje JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Nikšić NVO MANS broj 480/16 od dana 11. oktobra 2016. godine

⁵⁴ MANS je od januara do septembra 2016. godine prikupljao dokumentaciju o zaposlenjima u javnim preduzećima i ustanovama sljedećih opština: Podgorica, Budva, Rožaje, Bijelo Polje, Nikšić, Pljevlja, Bar, Herceg Novi, Mojkovac, Tivat, Berane, Cetinje, Danilovgrad, Kolašin, Žabljak, Ulcinj i Kotor

⁵⁵ Zaključci Vlade Crne Gore broj 03-1772 od dana 11. marta 2010. godine

Prikupljeni podaci pokazuju da je od januara do kraja septembra 2016. godine u 17 opština zaposleno 2.125 službenika po osnovu različitih vrsta ugovora o radu. Najveći broj ugovora zaključen je na određeno vrijeme, a uglavnom se radi o istim licima kojima se ugovori kontinuirano produžavaju, što je svakako ogroman prostor za vršenje političkog uticaja u predizbornom periodu.

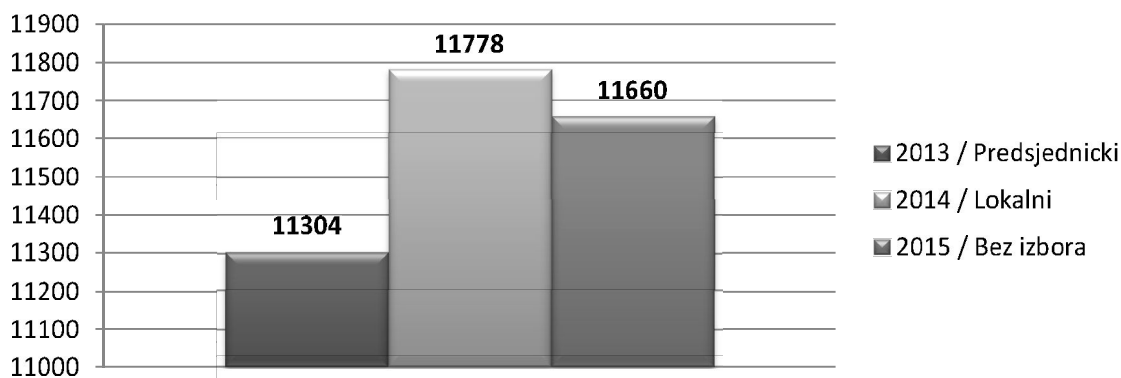
Ono što je posebno sporno jeste što opštine uglavnom nijesu imale saglasnost Ministarstva finansija za zaposlenja, iako su se na to obavezale ugovorima o reprogramu dugova koje su u međuvremenu potpisale sa Vladom⁵⁶. Tako je 17 opština tokom 2016. godine dobilo saglasnost Ministarstva finansija za zaposlenje 240 lica⁵⁷, a one su zaposlile čak 2.125 osoba.

Studija slučaja: Broj zaposlenih u opštinama rastao u izbornim godinama

Opštine nijesu poštovale Vladinu odluku sa početka 2010. godine o zabrani zapošljavanja⁵⁸, a Vlada je prećutno odobravalala takvo postupanje naročito u izbornim godinama.

Početkom 2010. godine u crnogorskim opštinama bilo je ukupno zaposleno 10.751 lica.⁵⁹ Precizni podaci o broju zaposlenih na kraju 2011. i 2012. godine nijesu javno dostupni, ali podaci sa kraja 2013. godine pokazuju da je umjesto smanjenja zaposlenih došlo do uvećanja. Tako je na kraju 2013. godine broj zaposlenja uvećan za 553, odnosno na 11.304 zaposlenih u odnosu na period iz 2010. godine.⁶⁰ U 2013. godini održani su predsjednički izbori, a godinu ranije parlamentarni izbori.

Već 2014. godine, kada su održani lokalni izbori u većini opština, broj radno angažovanih je uvećan za još 474 nova zaposlenja, pa je na kraju te godine broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi iznosio 11.778. Do kraja 2015. godine ta brojka je neznatno smanjena i iznosila je 11.660 zaposlenih⁶¹, ali posmatrano u odnosu na 2010. godinu, kada je uvedena zabrana daljih zapošljavanja, ukupan broj zaposlenih je veći za 909. Zvanični podaci o ukupnom broju zaposlenih za 2016. još nijesu poznati.



Grafik 12: Prikaz uvećanja zaposlenja po godinama

Sa druge strane, početkom 2010. godine opštine su bile zadužene 167,8 miliona.⁶² Najveći dug Ministarstvo finansija tada je evidentiralo u Podgorici – 25 miliona, Baru 19,9 miliona, Budvi 12 miliona,

⁵⁶ Ugovori o reprogramu dugova potpisani su tokom 2015. godine

⁵⁷ MANS je saglasnosti prikupljao na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama na mjesečnom nivou

⁵⁸ Zaključci Vlade Crne Gore broj 03-1772 od dana 11. marta 2010. godine

⁵⁹ Informacija o pokazateljima finansijskog stanja lokalne samouprave iz marta 2010. godine

⁶⁰ Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, sjednica Vlade Crne Gore od dana 04. decembra 2014. godine
link: http://www.gov.me/sjednice_vlade/92

⁶¹ Pregled broja zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim ustanovama i preduzećima, čiji je osnivač Opština na dan 31. decembar 2015. godine, zvaničan odgovor Ministarstva finansija Nevladinoj organizaciji MANS od dana 04. oktobra 2016. godine

⁶² Informacija o pokazateljima finansijskog stanja lokalne samouprave iz marta 2010. godine

Pljevljima 5,8 miliona i Bijelom polju 4,4 miliona. Do kraja 2014. godine kreditno zaduženje opština je iznosilo 168 miliona eura⁶³, a do kraja 2015. godine uvećano je na 177,5 miliona eura.⁶⁴

2.1.4. Zapošljavanja preko agencija za posredovanje u zapošljavanju

Pojedine državne institucije i preduzeća u državnom i lokalnom vlasništvu su u predizbornom periodu zapošljavali kadrove i preko agencija za posredovanje u zapošljavanju.

Institucije i preduzeća nijesu dostavljale Agenciji za sprečavanje korupcije informacije o zapošljavanjima posredstvom agencija za posredovanje u zapošljavanju, ali je MANS došao do podataka na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i utvrdio da je ta praksa bila prisutna u predizbornom periodu.

Tako je, na primjer, u julu 2016. godine lokalno preduzeće Vodovod i kanalizacija Nikšić⁶⁵ preko agencije angažovao 26 lica, a Sportski centar Nikšić⁶⁶ je preko iste agencije uposlio 10 osoba.

Studija slučaja: Zapošljavanja u javnom preduzeću „Pošta Crne Gore“

Državna kompanija „Pošta Crne Gore“ je u avgustu 2016. godine, mjesec i po pred parlamentarne izbore u Crnoj Gori, sa 74 lica zaključila ugovore za privremeno obavljanje poslova, posredstvom agencije za zapošljavanje Dekra.⁶⁷

Svi ugovori su zaključeni u trajanju od 30 dana i to za angažovanje koje spada u redovne poslove zaposlenih u poštanskoj kompaniji, kao što su poštari, dostavljači, operateri, manipulanti, higijeničarke. S obzirom da se radi o redovnim poslovima, Pošta je bila dužna da raspiše javne oglase shodno Zakonu o radu, ali ona to nije učinila, već je angažovala agenciju za privremeno zapošljavanje, čime je potpuno izbjegnuta procedura javnog oglašavanja.

Najviše ugovora za privremeno obavljanje poslova Pošta je zaključila u Podgorici, gdje je angažovala 23 zaposlena. U Baru je zaključeno 14 ugovora, Budvi deset, Herceg Novom šest, Tivtu pet, Nikšiću i Kotoru po četiri, u Danilovgradu tri, dva u Beranama, a po jedan u Rožajama, Pljevljima i Plužinama.

Opština	Broj zaposlenih
Podgorica	23
Bar	14
Budva	10
Herceg Novi	6
Tivat	5
Nikšić	4
Kotor	4
Danilovgrad	3
Berane	2
Rožaje	1
Pljevlja	1
Plužine	1

Tabela 2: Broj privremeno zaposlenih u Pošti Crne Gore u avgustu 2016. godine po opštinama

⁶³ Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, sjednica Vlade Crne Gore od dana 04. decembra 2014. godine link: http://www.gov.me/sjednice_vlade/92

⁶⁴ Izvještaj o javnom dugu Crne Gore na dan 31. decembar 2015. godine, link: http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=243003&rType=2&file=2_162_23_06_2016.pdf

⁶⁵ Sporazum o ustupanju zaposlenih broj 1320 od dana 02. aprila 2015. godine

⁶⁶ Aneks Sporazuma o ustupanju zaposlenih (broj 030/15) od dana 11. marta 2016. godine, od dana 30. marta 2016. godine, od dana 29. aprila 2016. godine i od dana 10. maja 2016. godine

⁶⁷ Ugovori o radu na određeno vrijeme za privremeno obavljanje poslova dostavljeni Nevladinoj organizaciji MANS na osnovu Rješenja Pošte Crne Gore AD Podgorica broj 0500-10110/5 od dana 03. oktobra 2016. godine

2.2. Subvencionirano predizborno zapošljavanje u privatnom sektoru

U toku predizborne kampanje Vlada Crne Gore je pokrenula nekoliko projekata za dodjelu državne pomoći privatnom sektoru koji su omogućili nova zapošljavanja.

2.2.1. Uredba Vlade o podsticanju direktnih investicija

Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 27. jula 2016. godine, odnosno 16 dana nakon što su raspisani parlamentarni izbori u Crnoj Gori, donijela odluku kojom je odobrila isplatu sredstava za šest kompanija u iznosu od blizu dva miliona eura, a čiji je cilj podsticanje direktnih investicija i zapošljavanje.⁶⁸ Isplata trećine tog novca planirana je u izbornoj 2016. godini, a odobreni projekti predviđaju zapošljavanje ukupno 286 lica. Od toga će 157 osoba biti zaposleno do kraja 2016. godine, što je 54 odsto od ukupnog broja projektovanih zaposlenja u trogodišnjem periodu, koliko traju odobreni projekti.

Od šest izabranih kompanija najmanje dvije su u vlasništvu istaknutih članova vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS). Riječ je o kompanijama „Meso-promet“ iz Bijelog Polja i „Comp-Commerc“ iz Nikšića, koje su u vlasništvu člana Glavnog odbora DPS-a Hilmije France⁶⁹, odnosno člana Opštinskog odbora DPS-a u Nikšiću Ranka Jovovića.⁷⁰

Podnosilac prijave	Vrijednost investicije (u eurima)	Broj novoza-poslenih lica	Dinamika zapošljavanja		
			2016	2017	2018
„Milkraft Leche“ d.o.o. Bijelo Polje	7.067.900	88	39	30	19
„Meso-promet“ d.o.o. Bijelo Polje	1.505.535	70	70	-	-
„Comp – Commerc“ d.o.o. Nikšić	1.100.000	50	10	12	28
„Hemomont“ d.o.o. Podgorica	2.101.830	30	5	10	15
„Dima Engineering“ d.o.o. Podgorica	7.460.150	23	23	-	-
„Bekom CO“ d.o.o. Bijelo Polje	1.195.923	25	10	15	-
Ukupno	20.431.338	286	157	67	62

Slika 32: Informacija Vlade Crne Gore o aktivnostima u vezi sa javnim oglašom za učešće u postupku dodjele sredstava za podsticanje direktnih investicija, 27. jul 2016. godine

Kompaniji „Meso-promet“-u su ukupno odobrena sredstva u iznosu od 560 hiljada eura. Do kraja izborne 2016. trebalo da im bude isplaćeno 187 hiljada, a do tog roka bi trebalo da se zaposli 70 osoba. „Comp-Commerc“-u je za potrebe rekonstrukcije hotela „Onogošt“ u Nikšiću odobren ukupni podsticaj u iznosu od 350 hiljada eura za zapošljavanje 50 lica, od kojih će 10 biti zaposleno 2016. godine. Do kraja te godine treba da im bude isplaćeno 116 hiljada eura.

Ostale četiri kompanije, „Milkraft Leche“, „Hemomont“, „Dima Engineering“ i „Becom Co“, u trogodišnjem periodu treba da dobiju ukupno 1,1 miliona eura, od čega je do kraja izborne 2016. planirana isplata od 366 hiljada eura. Obavezale su se da do kraja ove godine zaposle 77 osoba.⁷¹

⁶⁸ Saopštenje sa sajta Sekretarijata za razvojne projekte Vlade Crne Gore objavljeno dana 29. jula 2016. godine, link: (www.srp.gov.me/vijesti/163810/Vlada-Crne-Gore-donijela-Odluku-o-dodjeli-sredstava-za-podsticanje-direktnih-investicija.html)

⁶⁹ Spisak članova Glavnog odbora DPS-a, link: <http://www.dps.me/nasa-partija/glavni-odbor>

⁷⁰ Spisak članova Opštinskog odbora DPS-a u Nikšiću, link: <http://www.dps.me/opstine/niksic/optinski-odbor>

⁷¹ Informacija o aktivnostima u vezi sa Javnim oglašom za učešće u postupku dodjele sredstava za podsticanje direktnih investicija broj: 02/2-45/7 objavljenim dana 11. marta 2016. godine, pripremljena za potrebe održavanja sjednice Vlade Crne Gore dana 27. jula 2016.

2.2.2. Vanredni Vladini programi državne pomoći

Vlada Crne Gore je u toku predizborne kampanje aktivirala dva projekta finansijske podrške preduzetnicima i malim i srednjim preduzećima, koji se odnose na modernizaciju poslovanja i povećanje zapošljavanja kroz poboljšanje inovativnosti. Ukupan iznos državne pomoći opredijeljen za projekte pokrenute u izbornom periodu iznosio je **130 hiljada eura**.

Prvi projekat, za koji je konkurs otvoren 12. avgusta 2016., odnosno mjesec nakon raspisivanja izbora, predviđao je pružanje državne pomoći preduzetnicima, mikro, malim i srednjim preduzećima u procesu modernizacije industrije, za šta je opredijeljen budžet u iznosu od 100 hiljada eura eura.⁷²

Ministarstvo ekonomije u saradnji sa Investiciono-razvojnim fondom A.D. raspisuje Javni poziv za učešće u
PILOT PROGRAMU PODRŠKE ZA MODERNIZACIJU INDUSTRIJE
Cilj Pilot Programa je jačanje konkurentnosti privrednih subjekata, unaprijeđenje poslovanje, produktivnosti i profitabilnosti kroz investicije u opremu.
Korisnici kredita i bespovratnih sredstava mogu biti privredna društva i preduzetnici u svim oblicima organizovanja koje predviđa Zakon o privrednim društvima, koji od Poreske uprave obezbijede potvrdu da uredno ispunjavaju svoje poreske obaveze i posluju u oblasti prerađivačke industrije (proizvodnja prehrambenih proizvoda, tekstila, drvna, farmaceutska i metalna industrija, ostale prerađivačke djelatnosti).
Sredstva opredijeljena Programom namijenjena su za sufinansiranje dijela opravdanih troškova nabavke opreme, i to za nabavku:
→ nove proizvodne opreme i/ili mašina; → polovne proizvodne opreme i/ili mašina, ne starije od pet godina i → novih dijelova, specijalizovanih alata za mašina ili drugih kapitalnih dobara koja će se iskoristiti kako bi se stavili u pogon neiskorišćene mašine.
Finansijski okvir: Program obuhvata sufinansiranje opravdanih troškova nabavke opreme do 20% za preduzetnike, mikro i mala privredna društva, odnosno do 10 % za srednja privredna društva, bez poreza na dodatu vrijednost (PDV). Preuzela potrebna sredstva do 70% sa mala privredna društva odnosno do 60% za srednja privredna društva (u ukupnom iznosu), u skladu sa pravilima državne pomoći, obaveštavaju se kroz kreditni aranžman sa Investiciono-razvojnim fondom Crne Gore (IRF), po sledećim uslovima:
→ kamatna stopa 3-5% na godišnjem nivou → period otplate do 12 godina (uključujući grejs period) → grejs period do 4 godine → naknada 0,5 do 1%, u zavisnosti od visine potrebnih sredstava.
Ukupan budžet opredijeljen za realizaciju Pilot programa podrške za modernizaciju industrije je 100.000,00€.

Slika 33: Javni poziv za učešće u Pilot programu podrške za modernizaciju industrije, Ministarstvo ekonomije u saradnji sa Investiciono-razvojnim fondom A.D., 11. mart 2016. godine

Ministarstvo ekonomije i Investiciono-razvojni fond pripremili su projekat još u maju 2016., ali je on zvanično počeo tek u avgustu, kada je predizborna kampanja već bila u toku.⁷³ Otvaranju konkursa za dodjelu sredstava prethodilo je zaključivanje Protokola o saradnji između Ministarstva i Fonda početkom avgusta.⁷⁴ Iznosi državne pomoći bili su od pet do 20 hiljada eura.

Konkurs za drugi projekat Ministarstvo ekonomije je raspisalo početkom septembra 2016., a bio je otvoren do početka oktobra, svega desetak dana prije održavanja parlamentarnih izbora. Projekat se odnosio na unaprijeđenje inovativnosti u sektoru prerađivačke industrije za šta je bio opredijeljen budžet od 30 hiljada, dok se jednom preduzeću moglo dodijeliti najviše 2,5 hiljada.⁷⁵ I taj projekat je pripremljen u maju 2016. godine⁷⁶ i potom pokrenut u junu, kada je dodjela sredstava odobrena samo jednoj kompaniji, nakon čega je Ministarstvo ekonomije opet raspisalo konkurs.⁷⁷

⁷² Javni poziv za učešće u Pilot programu podrške za modernizaciju industrije, objavljen na sajtu Ministarstva ekonomije dana 12. avgusta 2016., link: www.mek.gov.me/vijesti/164074/Saopstenje-Raspisan-Javni-poziv-za-modernizaciju-industrije-100-000-eura.html

⁷³ Rješenje Komisije za kontrolu državne pomoći o usklađenosti Pilot programa podrške za modernizaciju industrije sa Zakonom o kontroli državne pomoći br. 01-37/1 od dana 20. maja 2016. godine

⁷⁴ Zaključak Vlade Crne Gore broj 08-1624/2 od dana 05. avgusta 2016. godine

⁷⁵ Javni poziv za prijavu malih i srednjih preduzeća iz oblasti prerađivačke industrije za učešće u Programu za unaprijeđenje inovativnosti u malim i srednjim preduzećima za 2016., objavljen na sajtu Ministarstva ekonomije od dana 05. septembra 2016., link: www.mek.gov.me/vijesti/164586/Saopstenje-Raspisan-Javni-poziv-za-ucescu-u-Programu-za-unapredenje-inovativnosti-u-MSP.html

⁷⁶ Rješenje Komisije za kontrolu državne pomoći o usklađenosti Projekta finansijske podrške malim i srednjim preduzećima iz sektora prerađivačke industrije broj 01-32/1 od dana 20. maja 2016. godine

⁷⁷ Javni poziv za prijavu malih i srednjih preduzeća iz oblasti prerađivačke industrije za učešće u Programu za unaprijeđenje inovativnosti u malim i srednjim preduzećima za 2016. godinu, objavljen na sajtu Ministarstva ekonomije 25. juna 2016., link: www.mek.gov.me/vijesti/162467/Saopstenje-Raspisan-Javni-poziv-za-ucescu-u-Programu-za-unapredenje-inovativnosti-u-MSP.html

2.3. Izgradnja lokalne infrastrukture

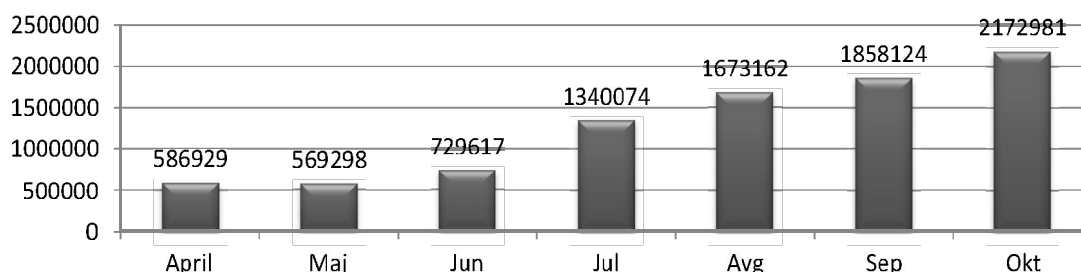
Izgradnja i rekonstrukcija lokalnih puteva i infrastrukture je jedan od mogućih mehanizama uticaja na izbornu volju birača, posebno na sjeveru države, kao veoma nerazvijenom području. U toku ove predizborne kampanje više građana je čak javno nudilo glasove u zamjenu za izgradnju puteva.

Uoči oktobarskih parlamentarnih izbora Ministarstvo održivog razvoja je značajno uvećalo izdatke za lokalnu infrastrukturu, Ministarstvo poljoprivrede i Direkcija za saobraćaj su povećali troškove za te namjene, a kod sedam crnogorskih opština je zabilježeno višestruko povećanje tih troškova upravo u toku predizborne kampanje.

2.3.1. Uvećana potrošnja za lokalnu infrastrukturu Ministarstva održivog razvoja

U tri predizborna mjeseca, odnosno od sredine jula do sredine oktobra 2016. godine, **Ministarstvo održivog razvoja je za izgradnju lokalne infrastrukture i građevinskih objekata potrošilo oko 4,5 miliona eura⁷⁸, skoro 60 odsto više nego što je za te namjene izdvojilo u prethodnom kvartalu.**

Prema zvaničnim podacima, od 12. jula 2016. godine, kada su raspisani parlamentarni izbori, pa do kraja jula Ministarstvo je za lokalnu infrastrukturu i građevinske objekte potrošilo oko 600 hiljada eura, u avgustu je izdvojilo 1,6 miliona, septembru 1,8 miliona, a do 16. oktobra, kada su održani izbori, još dodatnih 460 hiljada. Neposredno nakon završetka izbora, odnosno do kraja oktobra je potrošilo dodatnih 1,6 miliona eura, odnosno ukupno oko 6 miliona uoči i odmah nakon izbora. Zvanični podaci ukazuju da se uglavnom radilo o izgradnji ili rekonstrukciji lokalnih puteva, gradskih trgova i saobraćajnica, izgradnji šetališta uz rijeke, kao i izgradnji građevinskih objekata.



Grafik 13: Potrošnja Ministarstva održivog razvoja za lokalnu infrastrukturu u 2016., po mjesecima

Istovremeno, zvanični podaci pokazuju je za ove izdatke ukupni budžet Ministarstva održivog razvoja u tri i po mjeseca koja su prethodila raspisivanju izbora iznosio 2,6 miliona eura⁷⁹. Tako je u aprilu potrošeno 586 hiljada eura, u maju 570 hiljada, junu 730 hiljada, a do 12. jula – dodatnih 737 hiljada eura. MANS ne raspolaže podacima koliko je Ministarstvo za izgradnju lokalne infrastrukture i objekata potrošilo u prva tri mjeseca 2016. godine.⁸⁰

Inače je budžetom za 2016. godinu za modernizaciju lokalnih puteva i gradskih saobraćajnica planirano oko 300 hiljada eura više u odnosu na neizbornu 2015. godinu.

⁷⁸ Analitičke kartice Ministarstva održivog razvoja i turizma koje su objavljene na internet stranici tog Vladinog resora, link: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-imovina/137510/Analiticke-kartice-Ministarstva-odrzivog-razvoja-i-turizma-i-Direkcije-javnih-radova.html>

⁷⁹ Izvor podataka je SAP sistem, koji se vodi u elektronskoj formi, a odnosi se na kompletnu potrošnju iz Državnog trezora Ministarstva finansija; ove podatke NVO MANS je dobila od Ministarstva finansija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

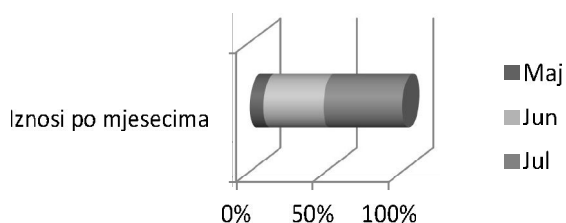
⁸⁰ Nevladina organizacija MANS je tražila podatke od Ministarstva finansija iz SAP sistema i za januar, februar i mart 2016. godine, ali oni nijesu dostavljeni u traženoj formi, pa je upućena žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i pravni postupak s tim u vezi je u novembru 2016. godine bio u toku

Modernizacije lokalnih puteva novcem iz kapitalnog budžeta u izornoj godini su realizovane u opštinama Gusinje, Andrijevica, Plav, Rožaje, Mojkovac, Šavnik, Danilovgrad i Plužine, kao i Prijestonici Cetinje. Gradske saobraćajnice rekonstruisane su u Pljevljima, Žablaku, Plavu, dok je iz kapitalnog budžeta finansirana izgradnja vodovoda u Rožajama i sanacija odlagališta komunalnog otpada u Beranselu u Beranama, gdje odlaganje otpada predstavlja dugogodišnji problem lokalnog stanovništva.

2.3.2. Ministarstvo saobraćaja i predizborno presvlačenje asfalta

Direkcija za saobraćaj, pod nadležnošću Ministarstva saobraćaja, je zadužena za realizaciju kapitalnog budžeta koji se odnosi na izgradnju i rekonstrukciju regionalnih i magistralnih puteva. Pored toga, ova Direkcija finansira investiciono presvlačenje asfalta, što je projekat koji se realizuje u takozvanih pet sekcija koje su teritorijalno označene, odnosno Podgorici, Nikšiću, Pljevljima, Beranama i Kotoru.⁸¹

Prema zvaničnim podacima Direkcije za saobraćaj⁸², **najveći dio zahtjeva za plaćanja po osnovu izvedenih radova na investicionom presvlačenju asfalta podnjet je u julu 2016. godine, kao mjesecu početka izborne kampanje**, te u dva ranija mjeseca kada se očekivalo raspisivanje parlamentarnih izbora. U prva četiri mjeseca 2016. godine takvih zahtjeva za plaćanje nije bilo.



Grafik 14: Zahtjevi za plaćanja za presvlačenje asfalta

Tako je u maju 2016. godine za ove svrhe prikazana 181 hiljada eura i to za puteve u Nikšiću⁸³, mjesec kasnije 783 hiljade za puteve u Podgorici⁸⁴, a u julu oko milion.⁸⁵ Od brojke koja se odnosi na jul, oko 358 hiljada je za puteve na području Berana, u Pljevljima 353 hiljade, u Kotoru 179 hiljada, u Podgorici 108 hiljada, a u Nikšiću 28 hiljada eura.⁸⁶

Ovih zahtjeva za plaćanje u avgustu, septembru i prvom dijelu oktobra 2016. godine nije bilo.⁸⁷

2.3.3. Ministarstvo poljoprivrede za mjesec potrošilo polugodišnji budžet

Ministarstvo poljoprivrede je u maju 2016. godine, uoči ulaska opozicionih kontrolora u Vladu izbornog povjerenja, opštinama i mjesnim zajednicama prebacilo gotovo 700 hiljada eura za lokalnu infrastrukturu, odnosno polovinu budžeta predviđenog za tu namjenu u 2016. godini, ili 20 puta veći iznos nego što je potrošeno u istom periodu prethodne godine.⁸⁸

⁸¹ Link: <http://www.dzscg.com/index.html>

⁸² Zahtjevi za plaćanja Direkcije za saobraćaj Državnom trezoru za maj 2016. godine odobreni Nevladinoj organizaciji MANS broj 16/90509; Zahtjevi za plaćanja Direkcije za saobraćaj Državnom trezoru za jun 2016. godine odobreni Nevladinoj organizaciji MANS broj 16/93448-93462; Zahtjevi za plaćanja Direkcije za saobraćaj Državnom trezoru za jul 2016. godine odobreni Nevladinoj organizaciji MANS broj 16/95362

⁸³ Tačan iznos je 181.577 eura

⁸⁴ Tačan iznos je 783.132 eura

⁸⁵ Tačan iznos je 1.030.329 eura

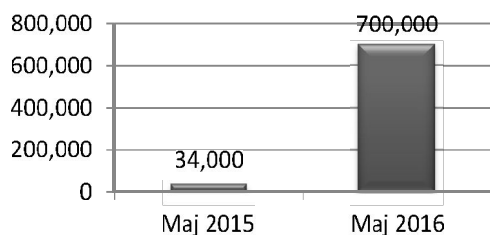
⁸⁶ Tačni iznosi su 358.887 eura, 353.862 eura, 179.914 eura, 108.904 eura i 28.762 eura

⁸⁷ Rješenja Direkcije za saobraćaj Nevladinoj organizaciji MANS po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama brojevi 16/98985, 16/102206 i 16/103852

⁸⁸ Izvor podataka je SAP sistem, koji se vodi u elektronskoj formi, a odnosi se na kompletnu potrošnju iz Državnog trezora Ministarstva finansija; ove podatke MANS je dobio od Ministarstva finansija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Naime, Ministarstvo poljoprivrede je budžetom za 2016. godinu po osnovu izdataka za lokalnu infrastrukturu na dva programa – vodoprivreda i ruralni razvoj - projektovale rashode u iznosu od nepunih 1,4 miliona eura, a bivši ministar Petar Ivanović je prije odlaska iz Vlade, u samo jednom mjesecu, preusmjerio gotovo polovinu tog novca uglavnom opštinama i mjesnim zajednicama za gradnju vodovoda, probijanje i nasipanje puteva, nabavku bistijerni i slično.

Uporedni podaci za 2015. godinu pokazuju da je Ministarstvo poljoprivrede u maju te godine, koja je bila neizborna godina, za lokalnu infrastrukturu potrošilo oko 35 hiljada eura, što znači da je u istom periodu 2016., kao izborne godine, zabilježeno uvećanje od čak 20 puta.



Grafik 15: Potrošnja Ministarstva poljoprivrede za lokalnu infrastrukturu

U maju 2016. godine opštine su od Ministarstva poljoprivrede dobile oko 520 hiljada. Nikšić je dobio 65 hiljada, Podgorica 55 hiljada, Danilovgrad 55 hiljada, Mojkovac 45 hiljada, Šavnik 40 hiljada, Cetinje 35 hiljada, koliko i Petnjica. Opština Žabljak je dobila 33,5 hiljada, Rožaje 30 hiljada, Pljevlja i Plužine po 25 hiljada, Andrijevica i Bijelo Polje po 20 hiljada, Plav i Bar po 10 hiljada, Tivat 5 hiljada, a Berane, u kojoj vladajuća partija nije na vlasti, je dobila svega dvije hiljade.

Sredstvima Ministarstva poljoprivrede finansirane su i mjesne zajednice, pa su tako mjesne zajednice Kruševica i Prijedor u Opštini Herceg Novi dobile po 25 hiljada eura. Još dvije mjesne zajednice u Herceg Novom – Kumbor i Baošići – dobile su novac od Ministarstva, odnosno po pet hiljada, dok je za mjesnu zajednicu Kaludra u Beranama izdvojeno ukupno deset hiljada. Kolašinska mjesna zajednica Mrtvo Duboko dobila je u maju četiri hiljade, koliko je Ministarstvo uplatilo i rožajskoj mjesnoj zajednici Kalače. Pored toga, oko 55 hiljada eura dobilo je podgoričko preduzeće Vodovod i kanalizacija, ali su pomoć dobijale i pojedine osnovne škole u iznosima od po nekoliko hiljada eura.

Inače, budžetom Ministarstva poljoprivrede u 2015. godini je bilo opredijeljeno za izdatke za lokalnu infrastrukturu 1,2 miliona eura, ali je tek pred sam kraj te godine Ministarstvo preusmjerilo pola miliona eura opštinama i mjesnim zajednicama. U praksi je to značilo da su opštine ta sredstva u budžetima za 2016. godinu mogle da prikažu kao „prenešena sredstva“ iz prethodne godine, a da ih zatim koriste za izvođenje radova u izbornoj godini.

2.3.4. Izdaci lokalnih samouprava za izgradnju infrastrukture

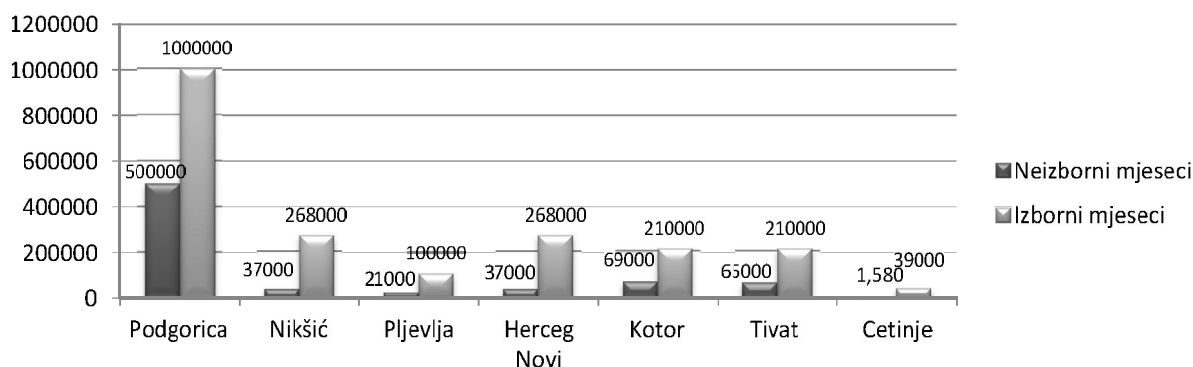
Sedam opština, u kojima glasa gotovo 60 odsto biračkog tijela Crne Gore, u tri izborna mjeseca za lokalnu infrastrukturu je mjesečno trošilo tri puta više novca nego u bilo kom mjesecu u prvom polugodištu ove godine.

MANS je pratio potrošnju novca za infrastrukturne radove u deset najvećih opština od kojih smo mjesečno tražili informacije na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama⁸⁹.

Opštine Podgorica, Nikšić, Herceg Novi, Kotor, Tivat, Pljevlja i Cetinje⁹⁰ su u jednom kvartalu – u predizbornom periodu, za lokalne radove potrošile oko 6,3 miliona eura⁹¹, a u prva dva kvartala ove godine ukupni troškovi po tom osnovu su bili 4,5 miliona⁹².

⁸⁹ Potrošnja novca je praćena u opštinama: Podgorica, Nikšić, Pljevlja, Kotor, Herceg Novi, Budva, Bar, Cetinje, Berane, Mojkovac; opštine Rožaje i Bijelo Polje, koje spadaju u red većih crnogorskih opština, nijesu dostavljale podatke u traženoj formi

Glavni grad Podgorica je u izbornom periodu za lokalnu infrastrukturu potrošio 3,27 miliona, odnosno prosječno mjesečno oko milion eura. U neizbornih šest i po mjeseci trošeno je oko pola miliona mjesečno, a ovi izdaci su duplirani u toku izborne kampanje.



Grafik 16: Poređenje prosječne mjesečne potrošnje u neizbornom i izbornom dijelu godine

Opština Nikšić je u tri predizbora mjeseca potrošila 780 hiljada eura, odnosno u prosjeku 260 hiljada na mjesečnom nivou. Istovremeno, zvanični podaci pokazuju da je ta opština u prvom dijelu 2016. godine za lokalne radove izdvajala u prosjeku oko 37 hiljada mjesečno, pa proizilazi da je uvećala potrošnju za **sedam puta**.

Pljevaljska opština je u tri izbora mjeseca potrošila 307 hiljada eura ili 100 hiljada mjesečno, dok je u neizbornom periodu prosjek mjesečne potrošnje bio oko 21 hiljadu eura. Dakle, uvećanje mjesečnog prosjeka u izbornom periodu je bilo **pet puta**.

Zanimljivo je da su i primorske opštine, koje suspenduju radove u toku sezone, upravo u tom periodu potrošile znatno više novca za izgradnju lokalne infrastrukture nego u toku pripreme za sezonu.

Na primjer, **Opština Herceg Novi** je u izbornom periodu potrošila 804 hiljade eura za lokalne radove ili prosječno 268 hiljada mjesečno, dok je u prvih šest mjeseci ove godine trošila u prosjeku 37 hiljada mjesečno, što znači da se radi o **sedam puta većoj potrošnji u predizbornoj kampanji**.

⁹⁰ Pravo glasa na parlamentarnim izborima imalo je 528.817 birača, dok u ovih sedam opština glasa ukupno 309.566 birača, što je 58,5 odsto ukupnog biračkog tijela, link: <http://www.mup.gov.me/vijesti/165813/Numericki-tabelarni-prikaz-podataka-o-promjenama-u-BS-7-10-2016.html>

⁹¹ Tačna suma je 6.346.818 eura; izvor podataka su analitičke kartice i to Glavnog grada Podgorice na linku: <http://www.podgorica.me/informacije-u-skladu-sa-zakonom-o-finansiranju-politickih-subjekata-i-izbornih-kampanja>; Opštine Herceg Novi na linku: <http://www.hercegnovi.me/sr/2016/2016-07-19-06-39-37>; Opštine Nikšić na linku: <http://niksic.me/parlamentarni-izbori-2016/>; Opštine Kotor, link: <http://kotor.me/me/izbori-2016>; Opštine Tivat na linku: http://opstinativat.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2699:finansijski-izvjestaji-parlamentarni-izbori-2016&catid=9&Itemid=101&lang=me; Opštine Pljevlja na linku: <http://www.pljevlja.me/navigacija.php?naziv=Parlamentarni-izbori-2016--godine&IDSP=2366>; Prijestonice Cetinje na linku: <http://www.cetinje.me/index.php/me/dokumenta/izvjestaji-zakon>

⁹² Tačna suma je 4.557.617 eura; izvor podataka su analitičke kartice za prvih šest i po mjeseci 2016. godine koje je MANS prikupio na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama; Rješenja Sekretarijata za finansije Glavnog grada Podgorice brojevi 16/83462-83469, 16/85126-85135, 16/87987-87996, 16/90407-90416, 16/93731-93740, 16/95316-95325; Rješenja Sekretarijata za finansije, turizam i ekonomski razvoj Opštine Herceg Novi brojevi 16/89409-89419, 16/89440-89450, 16/89481-89491, 16/89527-89537, 16/90828-90838, 16/94094-94105, 16/95377-95388; Rješenja Sekretarijata za finansije, razvoj i preduzetništvo Opštine Nikšić brojevi 16/83420-83433, 16/85112-85123, 16/87948-87959, 16/90533-90544, 16/93715-93726, 16/94928-94990; Rješenja Sekretarijata za lokalne prihode, budžet i finansije Opštine Kotor brojevi 16/89333-89346, 16/89347-89360, 16/89361-89374, 16/89375-89388, 16/91028-91041, 16/94039-94053, 16/95186-95200; Rješenja Sekretarijata za finansije i ekonomski razvoj Opštine Tivat brojevi 16/82451-82459, 16/82467-82468, 16/82479-82487, 16/82903-82911, 16/82912-82923, 16/85029-85040, 16/90446-90457, 16/93696-93707, 16/94859-94867, 16/95277-95283; Rješenja Sekretarijata za finansije Opštine Pljevlja brojevi 16/86448-86459, 16/86508-86519, 16/86631-86642, 16/88044-88055, 16/91073-91089, 16/93866-93877, 16/94939-94951; Rješenja Sekretarijata za finansije i ekonomski razvoj Prijestonice Cetinje brojevi 16/88854-88866, 16/88749-88761, 16/88922-88934, 16/88948-88960, 16/91043-91055, 16/94069-94081 i 16/95389-95401

Opština Kotor je u izbornom periodu prosječno mjesečno trošila 210 hiljada i ukupno za tri mjeseca potrošila 630 hiljada eura, za razliku od neizbornog perioda kada je mjesečno trošila u prosjeku 69 hiljada eura, pa je u ovom slučaju riječ o **uvećanju od tri puta**. Sličan je i slučaj **Opštine Tivat** koja je u izbornom periodu za lokalnu infrastrukturu izdvojila 630 hiljada, što je 210 hiljada mjesečno u prosjeku, **tri puta više** nego u neizbornom dijelu godine kada je trošila prosječno 65 hiljada mjesečno.

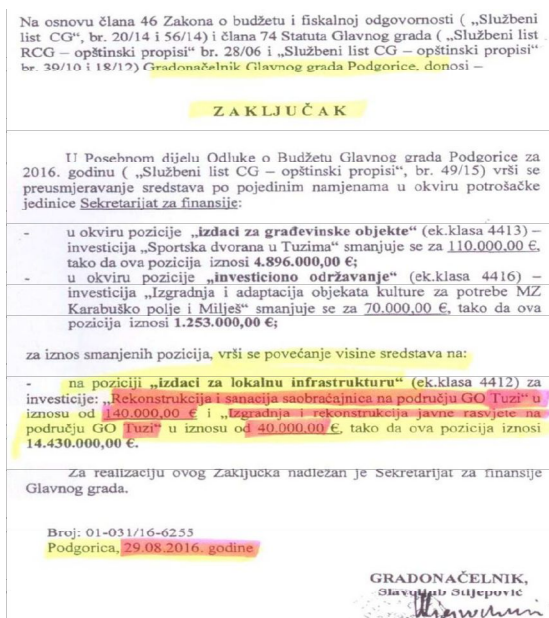
Opština Cetinje je u neizbornom dijelu godine potrošila 9,5 hiljada eura, ili 1,5 hiljada mjesečno, dok je u neizbornom dijelu ostvarila izdatke za lokalnu infrastrukturu u iznosu od 118 hiljada eura ili 39 hiljada prosječno mjesečno. To znači da je na njenom primjeru uvećanje **26 puta**.

Studija slučaja: Preusmjeravanje novca za radove u Podgorici

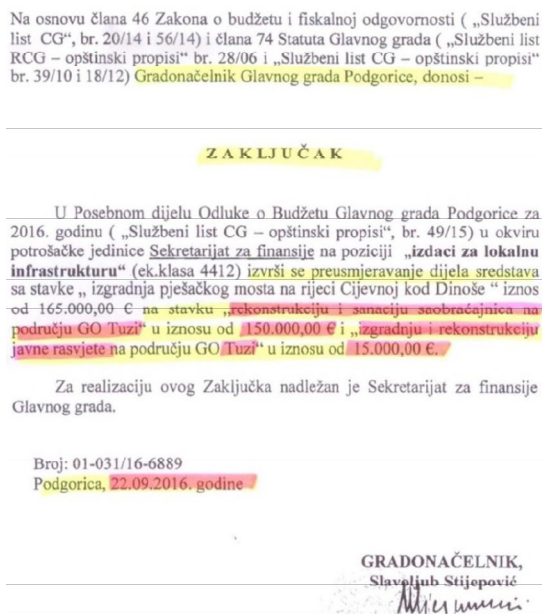
Gradonačelnik Podgorice Slavoljub Stijepović je u toku izborne kampanje izmijenio Budžet Glavnog grada za 2016. godinu i za ukupno 345 hiljada eura povećao sredstva za lokalnu infrastrukturu gradske opštine Tuzi.

Stijepović je prvo 29. avgusta posebnim zaključkom⁹³ za 180 hiljada povećao sredstva za lokalnu infrastrukturu gradske opštine Tuzi, od čega je za sanaciju lokalnih puteva opredijeljeno 140 hiljada, a preostalih 40 hiljada za izgradnju i rekonstrukciju javne rasvjete.

Nepunih mjesec kasnije, odnosno 22. septembra 2016. godine Stijepović je donio novi zaključak⁹⁴ kojim je opredijelio dodatnih 165 hiljada eura za gradsku opštinu Tuzi. Zaključkom je iznos od 150 hiljada eura opredijeljen za rekonstrukciju i sanaciju saobraćajnica na području Gradske opštine Tuzi, a 15 hiljada eura za izgradnju i rekonstrukciju javne rasvjete na tom području. Sredstva koja su preusmjerena za lokalnu infrastrukturu povučena su sa izdataka planiranih za kapitalne projekte u Glavnom gradu koji nisu sprovedeni planiranom dinamikom.



Slika 34: Zaključak Gradonačelnika Podgorice o preumjeravanju sredstava, avgust 2016.



Slika 35: Zaključak Gradonačelnika Podgorice o preumjeravanju sredstava, septembar 2016.

⁹³ Zaključak Gradonačelnika Glavnog grada Podgorice broj 01-031/16-6255 od dana 29. avgusta 2016. godine, koji je NVO MANS odobren Rješenjem broj 16/99055

⁹⁴ Zaključak Gradonačelnika Glavnog grada Podgorice broj 01-031/16-6889 od dana 22. septembra 2016. godine, koji je NVO MANS odobren Rješenjem broj 16/102082

Studija slučaja: U izbornom periodu i Vojska Crne Gore probijala puteve

U toku predizborne kampanje Vojska Crne Gore je učestvovala u izvođenju infrastrukturnih radova, i to na području Glavnog grada Podgorice. Naime, u julu je Ministarstvo odbrane potpisalo sa Glavnim gradom dva ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji koji se odnose na proširenje i rekonstrukciju nekoliko puteva na nepristupačnom području Podgorice.⁹⁵

Ugovorima se Vojska obavezala da će, bez naknade, svojim radnom snagom i mehanizacijom proširiti i rekonstruisati nekoliko puteva, te izvršiti sječu šiblja na lokalnim putevima. U ugovorima je navedeno da je cilj angažovanja Vojske praktična obuka njenih pripadnika za buduće zadatke u ratnim i mirnodopskim uslovima, te podrška civilnom stanovništvu. Glavni grad se obavezao da obezbijedi gorivo potrebno za rad mehanizacije.

Studija slučaja: Građani nudili glas u zamjenu „za asfalt“

Uoči parlamentarnih izbora u medijima je objavljeno više članaka u kojima su građani tvrdili da se ulice renoviraju samo glasačima vladajuće partije, i primjeri nuđenja glasova u zamjenu „za asfalt“.

Na primjer, stanovnik prigradskog naselja u Opštini Nikšić je u toku izborne kampanje javno obećao da će obezbijediti 30 glasova onoj političkoj grupaciji koja „dovede asfalt“ do njihovih kuća.⁹⁶

Mještani u prigradskim naseljima u Podgorici⁹⁷, Kolašinu⁹⁸ ili Gusinju⁹⁹ su izjavljivali da se putevi u pojedinim područjima asfaltiraju samo do glasača vladajuće partije. I mještani Golubovaca u Opštini Podgorica su tvrdili da gradska vlast asfaltira samo ulice u kojima stanuju glasači vladajuće partije.¹⁰⁰

2.4. Jednokratna davanja i krediti

Zvanični podaci pokazuju da su uoči i odmah nakon izbora višestruko uvećani troškovi za jednokratna davanja najsiromašnijim grupama: socijalno ugroženima, otpuštenim radnicima i poljoprivrednicima. Uoči izbora su smanjene kamate kompanijama i poljoprivrednicima iz Investiciono razvojnog fonda čije poslovanje je obavljeno velom tajne.

Navodni dnevnik istaknute predstavnice vladajuće partije koji je objavljen u medijima u predizbornom periodu pokazuje da su pored zapošljavanja, upravo jednokratne novčane isplate i krediti ključni mehanizmi kupovine glasova na lokalnom nivou.

⁹⁵ Ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji broj 7875-988/1 od dana 11. jula 2016. godine i broj 8597-1092/1 od dana 29. jula 2016. godine koje je Ministarstvo odbrane odobrilo Nevladinoj organizaciji MANS Rješenjem broj 16/95679

⁹⁶ Članak dnevnog lista „Vijesti“, „Ko asfaltira put dobija 30 glasova“, od dana 31. avgusta 2016. godine <http://www.vijesti.me/vijesti/ko-asfaltira-put-dobija-30-glasova-901791>

⁹⁷ Članak dnevnog lista „Dan“, „Asfalt preko asfalta za glasače DPS-a“, od dana 11. oktobra 2016. godine www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&datum=2016-10-11&clanak=567959&naslov=Asfalt%20preko%20asfalta%20za%20glasa%20DPS-a

⁹⁸ Članak dnevnog lista „Vijesti“, „Dogovor direktorice "Puteva" i mještana: U Lijevu Rijeku ulažu 20.000 eura“, od 07. septembra 2016. godine <http://www.vijesti.me/vijesti/dogovor-direktorice-puteva-i-mjestana-u-lijevu-rijeku-ulazu-20000-eura-902663>

⁹⁹ Članak dnevnog lista „Dan“, „Asfaltiraju do sigurnih glasača“, od dana 03. oktobar 2016.

www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Regioni&clanak=566741&datum=2016-10-03&naslov=Asfaltiraju%20dosigurnih%20glasa%20E8a

¹⁰⁰ „Dan“, „Migo da dođe da isprlja cipele“, 30. avgust 2016.

www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&clanak=562213&datum=2016-08-30&naslov=Migo%20da%20do%20F0e%20daisprlja%20cipele

2.4.1. Subvencije za struju za socijalno ugrožene

Uoči ulaska opozicionih kontrolora u vladu izbornog povjerenja, Ministarstvo ekonomije je isplatilo gotovo cijeli godišnji budžet predviđen za subvencije za struju, a neposredno nakon izbora ta sredstva su duplirana kroz usvajanje rebalansa budžeta.

Za isplatu subvencija troškova električne energije za socijalno ugrožena lica Vlada je u izornoj godini projektovala sumu od 2,1 miliona eura¹⁰¹, ali je rebalansom budžeta¹⁰² nakon održavanja parlamentarnih izbora tu sumu duplo uvećala, pa će do kraja 2016. godine po tom osnovu biti isplaćeno ukupno 4,5 miliona.

Prema zvaničnim podacima Ministarstva ekonomije¹⁰³ gotovo cjelokupna prvobitno planirana suma za subvencije za struju, odnosno nepunih dva miliona eura¹⁰⁴ isplaćeno je krajem aprila i početkom maja 2016. godine, neposredno prije ulaska opozicionih kontrolora u Vladu izbornog povjerenja.

Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore¹⁰⁵, koje je u julu 2016. godine pripremlilo Ministarstvo finansija kada je njime rukovodio opozicioni ministar, nije bilo planirano uvećanje iznosa subvencija za troškove električne energije za socijalno ugrožena lica. Međutim, Vlada je u novembru 2016. godine utvrdila drugačiji Predlog izmjena Zakona o budžetu za 2016. godinu, koji je usvojen krajem istog mjeseca¹⁰⁶ i subvencije za struju uvećala za dodatnih 2,5 miliona eura.

Rebalans 07/2016.

	418	Subvencije	2.130.000,00
0490	4181	Subvencije za proizvodnju i pružanje usluga	2.130.000,00
	419	Ostali izdaci	103.705,00

Rebalans 11/2016.

	418	Subvencije	4.632.862,61
0490	4181	Subvencije za proizvodnju i pružanje usluga	4.632.862,61
	419	Ostali izdaci	103.705,00

Slika 36: Izvodi iz predloženog rebalansa budžeta iz jula 2016. godine i usvojenog rebalansa iz novembra 2016. godine

Inače, prema zvaničnim podacima, broj socijalno ugroženih lica koja po tom osnovu dobijaju subvencije za troškove električne energije je u prvih deset mjeseci izborne 2016. godine uvećan za 1.200 korisnika.¹⁰⁷ Naime, u januaru 2016. godine bilo je evidentirano 18.782 korisnika, dok je do kraja avgusta taj broj uvećan na ukupno 19.982 korisnika¹⁰⁸.

¹⁰¹ Zakon o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, Službeni list Crne Gore broj 79/15; link:

<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={8AF90021-7610-4C09-89EC-7C232F5177C1}>

¹⁰² Predlog zakona o izmjenama Zakona o budžetu Crne Gore; link: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/3/1276-8323-33-16-5.pdf>

¹⁰³ Rashodi Ministarstva ekonomije po osnovu izdataka za subvencije za proizvodnju i pružanje usluga na Programu: Razvoj energetike, rudarstva i ekonomije, koji su odobreni MANSu Rješenjem Ministarstva ekonomije dana 17. maja 2016. pod brojem 16/87363-87364

¹⁰⁴ Tačan iznos je 1.991.430 eura

¹⁰⁵ Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, broj 03-10729/1 od dana 04. jula 2016.

¹⁰⁶ Skupština Crne Gore je Zakon o izmjenama Zakona o budžetu donijela na sjednici održanoj dana 25. novembra 2016. godine; link:

<http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/3/1276-8356-.pdf>

¹⁰⁷ Rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja Nevladinog organizaciji MANS od dana 09. novembra 2016. godine broj 16/99074

¹⁰⁸ Do kraja novembra 2016. godine po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama MANS još nije dobio podatke o broju korisnika subvencija za septembar iste godine.

Studija slučaja: Sporna isplata socijale u Opštini Bar

U toku izborne kampanje, Centar za socijalni rad je isplatio po 50 eura novčane pomoći za 47 lica na zahtjev Opštine Bar, iako iznosi socijalnih naknada zavise od konkretnih zahtjeva korisnika, ali iz tog Centra nam nijesu dostavili detaljnije informacije ni mjesec i po nakon podnošenja zahtjeva.

Opština Bar je neposredno prije raspisivanja parlamentarnih izbora odobrila isplate za 47 socijalno ugroženih lica u jednakim iznosima od po 50 eura novčane pomoći.

Naime, prema Informaciji o isplati jednokratnih novčanih pomoći, koje je Centar za socijalni rad uputio Ministarstvu rada i socijalnog staranja¹⁰⁹, Opština Bar se krajem juna 2016. godine obratila tom Centru sa zahtjevom za isplatu jednokratne novčane pomoći za 47 lica u iznosima od po 50 eura, što je ukupno 2.350 eura.

Ta isplata je odobrena, pa je **Centar za socijalni rad tokom jula 2016. godine, mjesecu koji je označio početak izborne kampanje, počeo sa isplatama korisnicima socijalne pomoći.**¹¹⁰

Međutim, postavlja se pitanje zašto je Opština Bar tražila isplatu socijale posredstvom Centra za socijalni rad, s obzirom na to da ima svoj Sekretarijat za socijalno staranje koji raspolaže sopstvenim budžetom i takođe isplaćuje novčane naknade socijalno ugroženim građanima. Pored toga, iznosi novčanih naknada za socijalnu pomoć zavise od svakog konkretnog zahtjeva korisnika, pa je indikativno što su isplate bile u jednakim novčanim iznosima od po 50 eura.

MANS je na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama dana 19. Oktobra 2016. Godine ¹¹¹zatražio od Centra za socijalni rad Bara sva rješenja o odobrenim pomoćima, ali do kraja novembra 2016. godine te informacije nam nisu bile dostavljene.

2.4.2. Povećana sredstva za isplatu radničkih otpremnina

Neposredno nakon održavanja izbora, rebalansom budžeta, je dvostruko uvećan iznos koji je predviđen za isplatu radničkih otpremnina u toku 2016. godine, koji je sada skoro tri puta veći nego u prethodnoj, neizbornoj godini.

Za isplatu radničkih otpremnina u izbornoj 2016. prvobitno je bio planiran iznos od 3,3 miliona eura,¹¹² za razliku od neizborne 2015. u kojoj je bilo opredijeljeno milion eura manje.¹¹³

Kada je krajem maja 2016. godine izabrana je Vlada izbornog povjerenja¹¹⁴, mjesto ministra finansija pripalo je opozicionom kandidatu. Ministarstvo finansija je početkom jula pripremlilo Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2016. godinu¹¹⁵. Tim Nacrtom rebalansa budžeta iznos za isplatu radničkih otpremnina nije mijenjan.

¹⁰⁹ Informacija o isplati jednokratnih novčanih pomoći broj 0101-3403 od dana 10. oktobra 2016. godine

¹¹⁰ Link: www.csrcg.me/izvještaj_analitičke_kartice/pomoći

¹¹¹ Zahtjevi Nevladine organizacije MANS Centru za socijalni rad Bar brojevi 16/102544-102563, 16/102565-102570, 16/102571-102590

¹¹² Zakon o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, Službeni list Crne Gore broj 79/15; link: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={8AF90021-7610-4C09-89EC-7C232F5177C1}>

¹¹³ Zakon o budžetu Crne Gore za 2015. godinu, Službeni list Crne Gore broj 59/14; link: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={D7C0D146-D625-4317-8B50-A018AD08AD04}>

¹¹⁴ Link: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/1076/1129-7289-23-3-16-1.pdf>

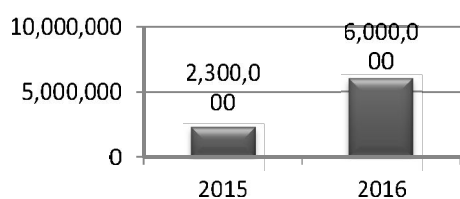
¹¹⁵ Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, broj 03-10729/1 od dana 04. jula 2016. godine

Međutim, neposredno nakon održavanja parlamentarnih izbora, Skupštini je upućen drugačiji Predlog zakona o izmjenama budžeta za 2016. godinu¹¹⁶, kojim je suma za isplatu radničkih otpremnina uvećana sa 3,3 miliona eura na čak **šest miliona**. Do kraja novembra nije bilo poznato da li su počele isplate radničkih otpremnina po osnovu rebalansa budžeta.

Rebalans 07/2016.			
	419	Ostali izdaci	10.151,00
1001	4101	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	4.200,00
1091	4192	Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka	500,00
1091	4193	Izrada i održavanje softvera	2.000,00
1001	4194	Osiguranje	451,00
1091	4199	Ostalo	3.000,00
	42	Transferi za socijalnu zaštitu	3.300.000,00
	422	Sredstva za tehnološke viškove	3.300.000,00
1091	4222	Otpremnine za tehnološke viškove	3.300.000,00
	44	Kapitalni izdaci	3.000,00
	441	Kapitalni izdaci	3.000,00
1091	4415	Izdaci za opremu	3.000,00

Rebalans 11/2016.			
	419	Ostali izdaci	10.151,00
1001	4101	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	4.200,00
1091	4192	Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka	500,00
1091	4193	Izrada i održavanje softvera	2.000,00
1091	4194	Osiguranje	451,00
1091	4199	Ostalo	3.000,00
	42	Transferi za socijalnu zaštitu	6.058.032,00
	422	Sredstva za tehnološke viškove	6.058.032,00
1091	4222	Otpremnine za tehnološke viškove	6.058.032,00
	44	Kapitalni izdaci	3.000,00
	441	Kapitalni izdaci	3.000,00
1091	4415	Izdaci za opremu	3.000,00

Slika 37 Izvodi iz predloženog rebalansa iz jula 2016. godine i usvojenog rebalansa iz novembra 2016. godine



Grafik 17: Budžetska sredstva za radničke otpremnine u 2015. i 2016. godini

Dakle, u izbornoj 2016. godini je čak dva i po puta veći ukupan iznos za radničke otpremnine nego u prethodnoj godini.

Radničke otpremnine od nepunih dvije hiljade eura isplaćuju se radnicima čija su preduzeća prestala da rade do 2009. godine. Afera Snimak¹¹⁷ je otkrila da su isplate radničkih otpremnina jedan od značajnih mehanizama koje je vladajuća partija koristila u ranijim izbornim ciklusima kako bi uticala na opredjeljenje birača.

2.4.3. Povećana isplata subvencija poljoprivrednicima

Ministarstvo poljoprivrede je u predizbornom periodu isplatilo pet puta veći iznos subvencija poljoprivrednim proizvođačima u odnosu na neizborni dio godine.

U tri izborna mjeseca Ministarstvo je isplatilo nešto preko dva miliona eura¹¹⁸, za razliku od prethodnog kvartala kada je po tom osnovu isplaćeno samo 400 hiljada eura¹¹⁹.

U julu je isplaćeno 417 hiljada eura, u avgustu 331 hiljadu eura, a u septembru čak 1,3 miliona eura. U prvom dijelu oktobra, odnosno do dana održavanja parlamentarnih izbora 16. oktobra, isplaćeno je dodatnih 48 hiljada eura¹²⁰.

Prema zvaničnim podacima iz Državnog trezora, Ministarstvo poljoprivrede je za subvencije za poljoprivrednike u aprilu i maju isplatilo nepunih 400 hiljada eura, dok isplata u junu nije bilo¹²¹.

¹¹⁶ Predlog zakona o izmjenama Zakona o budžetu Crne Gore; link: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/3/1276-8323-33-16-5.pdf>

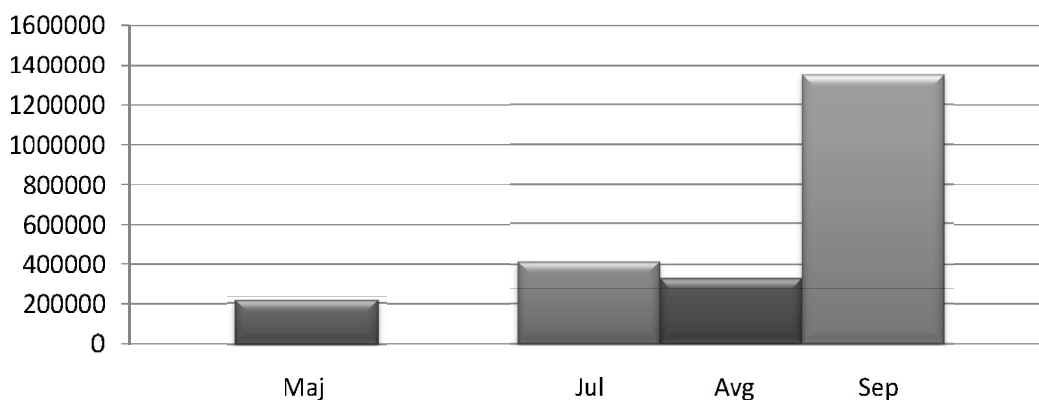
¹¹⁷ Afera „Snimak“ pokrenuta je početkom 2013. godine i odnosi se na transkripte razgovora sa sjednica najviših partijskih organa vladajuće DPS koje su održane uoči vanrednih parlamentarnih izbora 2012. godine; najviši funkcioneri DPS-a tada su razotkrili neke od mehanizama koje vladajuća partija koristi u predizbornim periodima, poput isplate socijale, radničkih otpremnina, kredita ili zapošljavanja

¹¹⁸ Rashodi Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja za jul, avgust i septembar 2016. godine za subvencije za proizvodnju sa Programa: Poljoprivreda i ribarstvo, koji su na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama dostavljeni Nevladinoj organizaciji MANS pod brojevima 16/95410, 16/98970 i 16/102134

¹¹⁹ Izvor podataka je SAP sistem, koji se vodi u elektronskoj formi, a odnosi se na kompletnu potrošnju iz Državnog trezora Ministarstva finansija; ove podatke Nevladina organizacija MANS je dobila od Ministarstva finansija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

¹²⁰ Analitičke kartice iz Državnog trezora; link: http://www.mif.gov.me/rubrike/analiticke_kartice_i_putni_nalozi/analiticke_kartice/

¹²¹ MANS ne raspolaže podacima koliko je u prva tri mjeseca bilo isplata, jer dokumentacija iz Državnog trezora za taj period nije dostavljena u traženoj formi, pa nije moguće utvrditi sumu koja je dodijeljena.



Grafik 18: Isplate Ministarstva poljoprivrede za subvencije poljoprivrednim proizvođačima

Inače, uporedni podaci iz 2015. godine¹²², koja je bila neizborna, pokazuju da je u julu, avgustu i septembru te godine za subvencije poljoprivrednicima isplaćeno 1,8 miliona eura. Subvencije se isplaćuju shodno Agrobudžetu, koji Vlada usvaja početkom svake godine, i služe za podsticaj razvoja poljoprivrede u zemlji.

2.4.4. Uoči izbora snižene kamatne stope državnih kredita

Uoči parlamentarnih izbora Investiciono razvojni fond je smanjio kamate i naknade za obradu kredita, posebno za projekte koji se realizuju u manje razvijenim opštinama.

U septembru 2016. godine, mjesec uoči održavanja parlamentarnih izbora, IRF je za kreditiranje projekata iz poljoprivrede snizio kamatu sa 4,5 odsto na 4 odsto. Prema podacima sa sajta te državne institucije za kredite poljoprivrednim proizvođačima isplaćeno je oko 3,6 miliona eura i to za 112 korisnika.¹²³ Međutim, nije moguće utvrditi koliko je od te sume isplaćeno u tri izborna mjeseca, jer IRF ne prikazuje podatke o datumima i mjesecima u kojima su odobreni krediti.

Investiciono razvojni fond (IRF) je uoči izbora takođe izmijenio svoju raniju Odluku o kreditiranju 23 programa podrške za 2016. godinu¹²⁴, na način što je korigovao uslove kreditiranja za čak 11 programa.¹²⁵

Tim izmjenama je snižena kamatna stopa za infrastrukturne, ugostiteljske, hotelske i projekte iz drvoprerađiva sa 5 odsto na 4,5 odsto, dok je za iste projekte koji se realizuju na sjeveru i u manje razvijenim opštinama (Cetinje, Nikšić i Ulcinj) ona dodatno smanjena za još 0,5 odsto.

Kada je u pitanju naknada za obradu kredita ona je umanjena na 0,6 odsto, u odnosu na početak 2016. godine kada je iznosila 0,75 odsto.

¹²² Izvor podataka je SAP sistem, koji se vodi u elektronskoj formi, a odnosi se na kompletnu potrošnju iz Državnog trezora Ministarstva finansija za 2015. godinu

¹²³ Link: http://www.irfcg.me/images/documents/DokumentaDesniMeni/Dokumenta2016/odbreni_kr-14.11.2016_.pdf

¹²⁴ Odluka o donošenju programa finansijske podrške Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore za 2016. godinu (Službeni list broj 076/15 od dana 28. decembra 2015. godine), link: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={7E116ACD-4B9C-4159-A66C-A6EA6AB998C7}>

¹²⁵ Odluka o donošenju izmjena i dopuna Programa finansijske podrške Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore za 2016. godinu (Službeni list broj 58/2016 od 07. septembra 2016. godine), link: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={5BE3B3FD-729D-4FAD-A03D-A38303FB5186}>

Naziv Programa finansijske podrške	Uslovi za finansiranje na početku 2016. godine	Uslovi za finansiranje u septembru 2016. godine
Kreditiranje infrastrukturnih projekata i kreditiranje projekata zaštite životne sredine i energetske efikasnosti	Kamata 5 odsto; Snižena kamatna stopa za direktne kredite na sjeveru i u manje razvijenim opštinama za 1 odsto; Naknada za direktne kredite od 1,5 do 3 miliona eura 0,75 odsto;	Kamata 4,5 odsto; Snižena kamatna stopa za direktne kredite na sjeveru i u manje razvijenim opštinama za 0,5 odsto; Naknada za direktne kredite od 1,5 do 3 miliona eura 0,6 odsto;

Tabela 3: Uslovi odobravanja kredita početkom 2016. i mjesec prije održavanja izbora

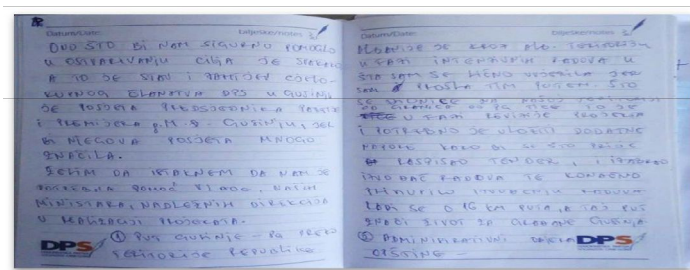
2.5.5. Slučaj „dnevnik“

Sadržaj navodnog dnevnika istaknute predstavnice vladajuće partije pokazuje da su zapošljavanje, jednokratne novčane isplate i krediti ključni mehanizmi kupovine glasova na lokalnom nivou.

Nekoliko dana prije održavanja parlamentarnih izbora u dnevnom listu „Dan“ je objavljen sadržaj navodnog dnevnika predsjednice Opštine Gusinje i istaknute članice vladajuće Demokratske partije socijalista Anele Čekić, u kojem su prikazani neki od modela kupovine glasova građana na izborima, poput zapošljavanja, novčanih isplata ili obezbjeđenja kredita¹²⁶. Funkcionerka DPS-a se u medijima nije oglašavala povodom navoda iz dnevnika.

U dnevniku su zabilježena imena funkcionera Demokratske partije socijalista koji navodno treba da kontaktiraju funkcionere Pošte Crne Gore i Poreske uprave kako bi se obezbijedilo zapošljavanje za podržavaoce te partije. Takođe se precizira i da je potrebno kontaktirati vlasnike kladionica, marketa i poslastičarnica kako bi oni razgovarali sa svojim zaposlenima, dok će u školama biti realizovano strogo partijsko zapošljavanje, a u samom dnevniku se navode i imena tih lica.

U navodnom dnevniku Čekićeve se navodi da je jednom mještaniu potrebno obezbijediti da dobije junicu od Ministarstva poljoprivrede, a u prilogu se nalazi rješenje da se on upisuje u registar poljoprivrednika Ministarstva. U dnevniku se navodi da je Ministarstvo uplatilo 20 hiljada eura.



Slika 38: Kopija navodnog dnevnika Anele Čekić, predsjednice Opštine Gusinje

Prema izvodima iz dnevnika, Gusinje treba da posjete ministri iz reda vladajuće partije kako bi obećavali novac za poljoprivredne projekte. Precizira se da je potrebno asfaltirati dio lokalnih puteva i uz rijeku Grnčar, te se pominje da je potrebno ubrzati aktivnosti na izboru izvođača radova koji bi gradio dionicu puta Podgorica-Gusinje, u dužini 16 kilometara, koji „znači život za građane Gusinja“.

U dnevniku su popisani ljudi koji žive u inostranstvu i imaju pravo glasa u Opštini Gusinje, a koji treba da dođu u Crnu Goru neposredno pred održavanje izbora. Prema navodima iz dnevnika, glasačima iz dijaspore je plaćan dolazak na glasanje po 250 eura, osim biračima iz Slovenije po 200 eura.

¹²⁶ Novinski članak dnevnog lista „Dan“, „Zapošljavati strogo partijski“ od dana 12. oktobra 2016. godine <http://www.vijesti.me/vijesti/zaposljavati-strogo-partijski-studente-placati-30-eura-na-kosovu-pritiskajte-preko-ambasade-907155>

Slika 39: Spisak studenata, iz navodnog dnevnika A. Čekić

Među dokumentima se nalazi i spisak od ukupno 43 studenta iz opštine Gusinje sa navedenim gradovima u kojima studiraju, kao i iznosi od po 30 eura koji će im biti isplaćeni kao putni troškovi, ukoliko dođu u svoj grad da glasaju za vladajuću partiju.

U dnevniku se navodi da Udruženje penzionera u opštini Gusinje ima 250 članova, od kojih treba obezbijediti 90 odsto ukupnog broja glasova, što se projektuje da će biti ostvareno ako se uspije realizovati da od ukupnog broja njih 50 odsto na izborima glasa putem pisma.

3. PRISTUP INFORMACIJAMA O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA

Većina političkih partija nije bila spremna da objavi sve informacije o finansiranju izborne kampanje, što je onemogućilo provjeru podataka navedenih u njihovim zvaničnim izvještajima, pa se ne mogu realno sagledati ni izvori finansiranja, ni troškovi kampanje. Agencija za sprječavanje korupcije je dodatno doprinijela smanjenju transparentnosti finansiranja političkih partija jer nije objavila sve podatke o finansiranju partija kojima raspolaže.

3.1. Pravni okvir

Politički subjekti se mogu finansirati iz javnih i privatnih fondova.¹²⁷ Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja su predviđena **ukupna budžetska sredstva** za finansiranje kampanje na nivou od 0.25% tekućeg budžeta. Ta sredstva se raspodjeljuju tako da 20% tog iznosa u jednakim sumama dobijaju svi politički subjekti čija je izborna lista potvrđena, dok se preostalih 80% sredstava raspodjeljuje nakon izbora, i to na osnovu broja osvojenih mandata.¹²⁸

Maksimalan iznos sredstava koje politički subjekt može da prikupi **iz privatnih izvora** za potrebe kampanje iznosi maksimalno 30 puta veću svotu od one koju je od države dobio nakon potvrđivanja izborne liste.¹²⁹ Ukupna pojedinačna vrijednost **priloga** koji daje fizičko lice ne smije preći 2.000 eura, odnosno 10.000 eura za pravna lica.¹³⁰ Prilogom se smatra i nenovčano davanje čija vrijednost se računa po tržišnim cijenama, uključujući davanje bilo kakve robe ili usluge uz popust.

Politički subjekti ne smiju primati bilo kakve materijalne, finansijske i nenovčane priloge od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću.¹³¹ Zabranjeno je licima osuđenim za krivično djelo sa elementima korupcije ili organizovanog kriminala da finansiraju političke subjekte. Tim licima je zabranjeno vođenje javnih kampanja u ime ili za potrebe političkih subjekata.¹³² Priloge političkim subjektima ne mogu davati ni pravna lica, privredna društva i preduzetnici i sa njima povezana pravna i fizička lica koja su na osnovu ugovora sa nadležnim organima vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, dvije godine prije izbora.

¹²⁷ Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, član 3.

¹²⁸ Ibid, član 14.

¹²⁹ Ibid, član 17.

¹³⁰ Ibid, član 21.

¹³¹ Ibid, član 24.

¹³² Ibid.

Svaki politički subjekt dužan je da otvori **poseban žiro račun**, preko koga se vrše sve uplate i isplate isključivo za potrebe kampanje.¹³³ Svaki politički subjekt koji učestvuje u izbornoj trci tokom kampanje je dužan da petnaestodnevno dostavlja Agenciji za sprečavanje korupcije izvještaj o priložima koje Agencija objavljuje na sajtu.¹³⁴ Politički subjekti su dužni da sačine izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju, da ga podnesu Agenciji sa pratećom dokumentacijom, uključujući izvode sa računa, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. Agencija je dužna da te izvještaje objavi na svom sajtu.¹³⁵

3.2. Zvanični podaci o prihodima i rashodima političkih partija

Prema zvaničnim izvještajima parlamentarnih partija, ukupni troškovi njihovih kampanja iznosili su 3,68 miliona eura, a veći dio tog novca je potrošen za oglašavanje u medijima, bilborde i štampani materijal. Dostupni podaci ne omogućavaju javnu kontrolu troškova i prihoda političkih partija, jer nedostaju mnoge važne informacije.

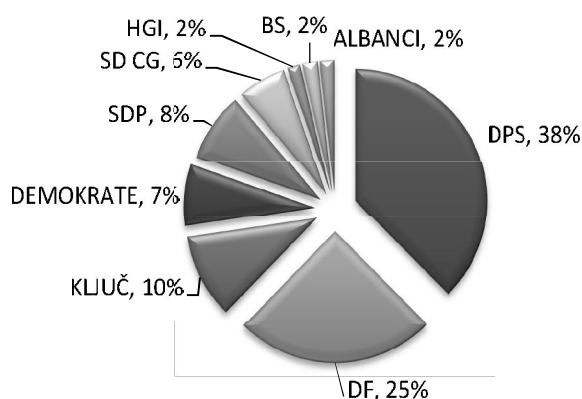
Nakon završetka izbora sve parlamentarne političke partije i koalicije su Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) dostavile izvještaje o finansiranju predizborne kampanje. U ovom dokumentu su analizirani podaci o prihodima i rashodima političkih partija koje su dobile parlamentarni status. Zajedničke izvještaje su predali Demokratska partija socijalista (DPS) i Liberalna partija (LP), ispred koalicije Sigurnim korakom; Nova srpska demokratija (NOVA), Pokret za promjene (PZP) i Demokratska narodna partija (DNP), ispred koalicije Demokratski front; Demokratska unija Albanaca (DUA), Albanska alternativa (AA) i FORCA, ispred koalicije Albanci odlučno; kao i Socijalistička narodna partija (SNP), DEMOS i Građanski pokret URA (ispred Velike koalicije Ključ). Ostale partije koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, Demokrate Crne Gore, Socijaldemokratska partija (SDP), Socijaldemokrate Crne Gore (SDCG), Hrvatska građanska inicijativa (HGI) i Bošnjačka stranka (BS), su predale pojedinačne izvještaje.

3.2.1. Zvanične informacije o troškovima predizborne kampanje

Ukupni troškovi kampanja svih političkih partija iznosili su 3,68 miliona eura, prema zvaničnim izvještajima dostavljenim Agenciji.

Na dvije najveće političke strukture, DPS i DF, otpada skoro dvije trećine ukupnih troškova kampanje. Najviše troškova je prikazala vladajuća DPS i to 1,38 miliona, pa DF 0,9 miliona.

Partije su najviše novca odvojile za zakup prostora u štampanim i elektronskim medijima, a zatim na spotove, bilborde i štampu materijala. Za te dvije stavke je potrošeno oko dvije trećine ukupnih fondova za kampanju.



Grafik 19: Učešće partija u ukupnim troškovima kampanje (prema zvaničnim podacima)

Priložena tabela sadrži informacije o troškovima partija, predstavljenih po kategorijama.

¹³³ Ibid, član 22.

¹³⁴ Ibid, član 42.

¹³⁵ Ibid, član 39.

	Oglašavanje u medijima	Spotovi, bilbordi i štampa materijala	Troškovi promocija	Istraž. javnog mnjenja	Troškovi članova biračkih odbora	Troškovi prevoza	Ostali troškovi	Ukupno
DPS	€ 536,895	€ 468,818	€ 279,817	€ 21,315	€ 52,713	€ 24,655	€ 1,691	€ 1,385,901
DF	€ 496,368	€ 242,234	€ 52,045	€ -	€ 23,310	€ 2,440	€ 31,359	€ 907,757
KLUČ	€ 242,345	€ 105,068	€ 25,093	€ -	€ -	€ 12,752	€ 610	€ 385,864
DEMOKRATE	€ 120,822	€ 115,348	€ 8,333	€ -	€ 1,500	€ 13,851	€ 18,252	€ 278,105
SDP	€ 158,731	€ 74,396	€ 31,330	€ 8,019	€ 8,035	€ 6,751	€ 25,913	€ 313,175
SD CG	€ 83,977	€ 92,855	€ 31,262	€ -	€ -	€ 11,000	€ 974	€ 220,067
HGI	€ 3,498	€ 41,865	€ 962	€ -	€ 2,630	€ 2,239	€ 7,977	€ 59,171
BS	€ 6,664	€ 27,077	€ 5,401	€ -	€ 8,575	€ 15,000	€ 9,079	€ 71,796
ALBANCI	€ 4,760	€ 22,087	€ 15,027	€ 9,110	€ 1,280	€ 9,764	€ 1,772	€ 63,800

Tabela 4: Zvanične informacije o troškovima predizborne kampanje, po partijama

Objavljeni izvještaji sadrže samo ukupne iznose koji su plaćeni po pojedinim stavkama kao što je štampa reklamnog materijala, zakup medijskog prostora i slično. U većini slučajeva podaci prezentovani u izvještaju nemaju informacije o dobavljaču, a posebno nemaju podatke o količinama obezbijeđenog materijala, bilborda ili medijskog prostora, kako bi se mogli dalje analizirati.

Primjera radi, Demokratska partija socijalista je četvrtinu (357.000 EUR) svog ukupnog budžeta za predizbornu kampanju uplatila na račune samo dvije medijske kuće TV Pink Montenegro i Prva TV, ali nema podataka o minutaži koju je DPS dobio za taj novac.

Sa druge strane, DF-a je blizu 160.000 opredjelio za zakup prostora u novinama i na televiziji „Vijesti“, kao i 37,5 hiljada za reklamu u dnevnom listu „Dan“. Dodatnih 217.000 Eura je dato kompaniji „New Focus Communications“ koja se bavi zakupom reklamnog prostora ali iz informacija objavljenih u izvještaju ne može se zaključiti u kojim medijima i u kom trajanju. Zanimljivo je da se ista kompanija pojavljuje kao izvršilac usluge i kod Ključa sa fakturom od 157.000 Eura.

Zakup i štampa bilborda je bila jedna od pojedinačno najvećih stavki u budžetima političkih partija, ali na osnovu podataka iz izvještaja nije bilo moguće utvrditi broj bilborda koje su pojedinačne partije zakupile, a u nekim slučajevima ni naziv dobavljača.

Kada su u pitanju kompanije koje pružaju usluge rentiranja bilborda, većina partija se odlučila za dvije kompanije – Montenegro Metropolis Media i Monte Pano. Za razliku od ostalih, DF je odlučio da za postavljanje bilborda angažuje kompaniju „Đoković“ iz Danilovgrada koja se bavi trgovinom na veliko i u vlasništvu je njihovog funkcionera¹³⁶.

Prema podacima iz zvaničnog izvještaja troškovi usluga te kompanije su DF koštali 116.250 Eura, što je uz zakup medijskog prostora preko reklamnih agencija, pojedinačno najveća faktura u njihovoj kampanji.

Sa druge strane, trošak zakupa i štampe bilborda je bio najveći kod DPS-a koji je u te svrhe utrošio preko 167.000 Eura ali bez navođenja dobavljača.

Kada je u pitanju štampa reklamnog materijala (majica, kapa, flajera, postera, cerada, zastaba, blokova, privezaka, upaljača i ostalog), u izvještajima se u najboljem slučaju navodi o kojoj vrsti štampanog materijala se radi, dok uopšte nema podataka o štampanim količinama.

¹³⁶ Velimir Đoković je član Glavnog odbora i Izvršnog odbora Nove srpske demokratije, <http://www.vijesti.me/vijesti/dokovic-neistine-i-podvale-rtcg-perfidna-montaza-u-emisiji-okvir-856875>, <http://www.pretraga.crsps.me:8083/Home/PrikaziSlog/17>

Za **organizaciju predizbornih skupova** DPS je izdvojio čak 279.817 eura, što je više nego sve ostale partije zajedno. Osim ukupne cifre, DPS je u izvještaju naveo samo koliko su koštale pojedinačne konvencije po gradovima, bez preciznih informacija šta čini strukturu tih troškova. Prema podacima iz izvještaja najjeftinija konvencija je organizovana u Baru koja je koštala 238 Eura, a najskuplja u Podgorici sa cijenom od 78.867 Eura.

Zanimljivo je da su Velika koalicija Ključ i Socijaldemokrate jedini politički subjekti koji prema zvaničnom izvještaju nisu prijavili troškove angažovanja svojih **aktivista u biračkim odborima**.

3.2.2. Zvanične informacije o izvorima finansiranja predizborne kampanje

Zvanični izvještaji parlamentarnih partija pokazuju da su se vladajuće partije dominantno finansirale kroz donacije fizičkih lica i iz sopstvenih sredstava, a opozicione partije su realizovale kampanju na račun kredita i očekivanih sredstava iz budžeta. Ipak, nema dovoljno informacija potrebnih da se sagledaju stvarni izvori finansiranja izborne kampanje.

Podaci o finansiranju izborne kampanje koje su partije dostavile Agenciji za sprečavanje korupcije pokazuju da nije bilo donacija pravnih lica, već su kampanju u najvećem broju slučajeva partije finansirale iz državnog budžeta, od donacija fizičkih lica, kredita, ali i iz sopstvenih sredstava.

U tabeli je dat pregled podataka iz izvještaja političkih partija, odnosno prikaz prihoda u kampanji po partijama i izvorima sredstava, kao i poređenje između ukupno prihodovanih sredstava i zvanično prijavljenih troškova kampanje.

	Državni budžet	Opštinski budžeti	Donacije / fizička lica	Sopstvena sredstva	Kredit	Ukupno raspoloživa sredstva	Troškovi kampanje	Razlika sredstava i troškova
DPS	€ 22,703	€ -	€ 680,025	€ 686,130	€ -	€ 1,388,858	€ 1,385,901	€ 2,957
DF	€ 22,702	€ -	€ 10,275	€ 30,000	€ -	€ 62,977	€ 907,757	€ (844,780)
KLJUČ	€ 22,702	€ -	€ -	€ 84,000	€ -	€ 106,702	€ 385,864	€ (279,162)
DEMOKRATE	€ 22,702	€ 1,819	€ 2,290	€ 2,700	€ -	€ 28,881	€ 278,105	€ (249,224)
SDP	€ 22,702	€ -	€ 4,500	€ -	€ 210,000	€ 237,202	€ 313,175	€ (75,973)
SD CG	€ 60,820	€ -	€ 34,927	€ -	€ 125,000	€ 220,747	€ 220,067	€ 680
HGI	€ 22,702	€ -	€ -	€ 40,000	€ -	€ 62,702	€ 59,171	€ 3,531
BS	€ 22,702	€ 32	€ 5,500	€ 25,000	€ -	€ 53,234	€ 71,796	€ (18,562)
ALBANSKI	€ 22,702	€ -	€ -	€ 15,000	€ -	€ 37,702	€ 63,800	€ (26,098)

Tabela 5: Zvanični izvori finansiranja kampanje i poređenje sa zvaničnim troškovima

Najveći iznos **donacija fizičkih lica** je imala DPS, čak 680.000 eura, čime je finansirano pola njihove predizborne kampanje. Ostale političke partije i koalicije su imale neuporedivo manje donacija ove vrste, dok Ključ, HGI i „Albanci odlučno“ nisu imali donacija fizičkih lica.

MANS nije bio u mogućnosti da analizira donacije fizičkih lica jer podaci koje su političke partije dostavile Agenciji nisu sadržali matične brojeve pojedinačnih davalaca priloga. Na taj način je bilo nemoguće sa sigurnošću utvrditi identitet lica, pa samim tim ni da li to lice podliježe zabranama koje propisuje Zakon o finansiranju političkih partija. Odnosno, da li među donatorima ima lica koja su osuđena za krivična djela sa elementima korupcije ili organozovanog kriminala ili lica povezana sa pravnim licima koja su na

osnovu ugovora sa nadležnim organima vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, dvije godine prije izbora.

Matični brojevi lica koja su donirala sredstva političkim partijama su brisani iz evidencije 2011. godine nakon što je DPS Državnoj izbornoj komisiji dostavila spisak donatora prema kojem joj je oko dvije hiljade građana tokom 2010. godine uplatilo 654.000 eura, a neke od osoba navedenih u izvještaju su javno negirale da su donirale novac, upozoravajući da su njihova imena i podaci zloupotrijebljeni.¹³⁷

Prema izvještajima, sve partije, izuzev SDP-a i SD-a, su koristile **sopstvena sredstva, prikupljena prije kampanje**, kako bi pokrile troškove kampanje. DPS je iz sopstvenih sredstava pokrio više od pola ukupnih troškova svoje predizborne kampanje. Međutim, u izvještaju koji je dostavljen Agenciji nema informacija koji su izvori tih sredstava, da li su u pitanju ranije uplaćene donacije, članarine, sredstva iz budžeta ili iz nekih drugih izvora i da li oni zadovoljavaju ograničenja propisana za finansiranje kampanje¹³⁸.

Kada su u pitanju **kredit**i, samo dvije partije su dio svoje kampanje finansirale na taj način i to Socijaldemokratska partija i Socijaldemokrate Crne Gore. Zvanični podaci pokazuju da su vladajuća partija i njeni koalicioni partneri pokrili rashode prihodima, uz izuzetak Bošnjačke stranke i koalicije albanskih partija.

Međutim, izvještaji ne prave jasnu razliku između obračunatih i plaćenih sredstava, pa se iz njih može zaključiti da su sve opozicione partije napravile dugove na račun očekivanih sredstava iz budžeta. Ipak, postavlja se pitanje šta je plaćeno, a šta nije, odnosno ko je garantovao za isplatu troškova koji se mjere stotinama hiljada eura.

Ni Agencija za sprječavanje korupcije, ni partije nisu objavile fakture i ugovore sa dobavljačima na osnovu kojih bi mogli analizirati potrošnju, kao i dokumenta kojima se potvrđuje uplata donacija i izvode sa žiro računa kako bi sagledali sredstva koja su partijama bila na raspolaganju i dinamiku isplate konkretnih troškova. Zato nije bilo moguće realno sagledati ni prihode, ni troškove političkih partija.

Detaljnija kontrola troškova izbornih kampanja morala je biti izvršena od strane Agencije za sprečavanje korupcije, koja je za sve političke subjekte, izuzev DF-a, utvrdila da su stekli uslovi za isplatu sredstava iz budžeta srazmjerno osvojenim mandatima u Skupštini Crne Gore. Sa druge strane, Agencija je obavijestila Ministarstvo finansija da je potrebno privremeno izvršiti obustavu prenosa budžetskih sredstava DF-uz do okončanja prekršajnih postupaka koje je Agencija pokrenula protiv ove koalicije.

Kao razlog za pokretanje postupaka i „zamrzavanje“ budžetskih sredstava Agencija je navela joj od strane DF-a nije dostavljena kompletna dokumentacija, odnosno da prihodi i rashodni nisu transparentno prikazani u izvještaju. Istovremeno, Agencija navodi da je cjelokupnu dokumentaciju DF-a dostavila tužilaštvu na dalje postupanje.¹³⁹ Ove odluke nisu dostupne sa sajta Agencije.

3.3. Pristup podacima o ugovorima, fakturama i izvodima sa žiro računa partija

Većina parlamentarnih partija krije ključne informacije o finansiranju kompanje. Nisu dostupne fakture, niti ugovori, pa nema podataka o dobavljačima i količinama, a ne zna se ni koja plaćanja su

¹³⁷ <http://www.vijesti.me/vijesti/drzavna-izborna-komisija-povukla-spisak-donatora-dps-a-sa-sajta-21318>

¹³⁸ Na primjer ograničenje maksimalnog iznosa sredstava koje može uplatiti pojedinac za finansiranje kampanje, ili druga ograničenja vezana za privatne kompanije koje posluju sa državom, lica osuđena za korupciju i tako dalje.

¹³⁹ <http://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/aktuelnosti/saop%C5%A1tenje-za-medije-2016-11-24/>

izvršena, a koja odložena, ne mogu se provjeriti ni donacije partijama, niti krediti, kao ni izvori sopstvenih sredstava. Samo Demokrate Crne Gore i Hrvatska građanska inicijativa su objavili sve ugovore i račune za troškove izborne kampanje, Demokratski front je objavio manji dio podataka, kao i FORCA, dok su DPS, Ključ, SDP, SD i BS sakrile informacije. Agencija za sprječavanje korupcije je dodatno doprinijela smanjenju transparentnosti finansiranja političkih partija jer nije objavila sve podatke o finansiranju partija kojima raspolaže.

MANS je od svih političkih partija, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, tražio podatke o njihovim prihodima i potrošnji. Naime, sve parlamentarne partije koje su učestvovala na izborima se dominantno finansiraju iz državnih fondova i zato su dužne da poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama¹⁴⁰. Sa druge strane, vanparlamentarne partije nemaju obavezu da objave informacije shodno tom Zakonu, sve dok ne dobiju sredstva iz državnog budžeta za finansiranje izborne kampanje, što je realizovano nakon zaključivanja ovog izvještaja.

Svi politički subjekti koji su na izborima dobili parlamentarni status u međuvremenu su stekli i obavezu poštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

3.3.1. Pristup ugovorima i fakturama

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama MANS je od političkih partija i koalicija tražio podatke o troškovima oglašavanja u štampanim i elektronskim medijima, zakupu uličnih bilborda, štampi informativno – propagandnog materijala, reklamiranju na društvenim mrežama, izradi promotivnih spotova i zakupu prostora za održavanje političkih promocija. Ta dokumentacija je neophodna da bi se, na primjer, utvrdilo po kojoj tačno cijeni su partije plaćale medijski prostor ili druge usluge i razne materijale, te da li su im pojedini mediji ili dobavljači odabrali popuste, što bi se onda moralo smatrati donacijom i prijaviti kao prihod.

Vrsta troška	Dostavljene informacije	Djelimično dostavljene	Nisu dostavljene	
Oglašavanje u štampanim i elektronskim medijima	HGI DEMOKRATE	DF FORCA- DUA-AA	DPS SD BS	KLJUČ SDP
Konsultantske usluge i izrada promotivnih spotova				
Štampa i zakup bilborda				
Štampa informativno-propagandnog materijala		-		DF KLJUČ SDP
Reklame na društvenim mrežama				
Zakup prostora za održavanje političkih promocija				

Tabela 6: Pregled objavljenih informacija o potrošnji, po politikim partijama

HGI je jedina partija koja nam je prije izbora dostavila informacije o svojoj potrošnji, a nakon izbora su to učinile i Demokrate. Demokratski front je dostavio samo manji dio podataka i to o dijelu troškova koji se odnose na oglašavanje u medijima, izradu video spotova i zakup bilborda. Albanske partije su do kompletiranja ovog izvještaja dostavile samo dio informacija koji se odnosi na zakup bilborda i štampu

¹⁴⁰ "Organ vlasti je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlaštenje ili upravlja javnim fondom." (član 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama)

reklamnog materijala. Ostale partije, uključujući DPS, Ključ, SDP, SDCG i BS su sakrile sve informacije o potrošnji.

Političke partije su dostavile svoje izvještaje o troškovima kampanje Agenciji za sprečavanje korupcije. Međutim, ti izvještaji sadrže samo ukupne iznose koji su plaćeni po pojedinim stavkama, a u njima uglavnom nema podataka o dobavljačima, količinama, odnosno trajanju zakupa medijskog prostora, koji su neophodni da se sagleda da li izvještaji zaista realno oslikavaju troškove kampanje.

Kada uporedimo podatke koje smo dobili od partija sa informacijama sa sajta Agencije, kako je to prikazano u priloženoj tabeli, jasno je da se **samo manji dio ukupnih prijavljenih troškova kampanje može adekvatno analizirati.**

Partija	Objavljene fakture i ugovori	Iznosi troškova iz izvještaja partija	Razlika
Demokratska partija socijalista	€ -	€ 1,385,901.00	€ (1,385,901.00)
Demokratski front	€ 173,322.00	€ 907,757.00	€ (734,435.00)
Velika koalicija Ključ	€ -	€ 385,858.00	€ (385,855.00)
Demokratska Crna Gora	€ 212,818.00	€ 278,105.00	€ (65,297.00)
Socijaldemokratska Partija	€ -	€ 313,175.00	€ (313,175.00)
Socijaldemokarte Crne Gore	€ -	€ 220,067.00	€ (220,067.00)
Hrvatska građanska inicijativa	€ 33,216.00	€ 59,171.00	€ (25,955.00)
Bošnjačka stranka	€ -	€ 71,796.00	€ (71,796.00)
Albanci odlučno	€ 21,847.00	€ 63,800.00	€ (41,952.00)

Tabela 7: Objavljene fakture i ugovori u odnosu na iznose troškova iz izvještaja partija

Savjet Agencije je krajem oktobra obavezao direktora te institucije da objavi sve podatke do kojih su došli u procesu kontrole finansiranja izborne kampanje, ali te informacije ni do početka decembra nisu objavljene. MANS je tražio od Agencije da nam dostavi sve račune i ugovore koje je ta institucija prikupila od političkih partija u postupku njihove kontrole, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zakonski rok za odgovor je istekao ali Agencija još uvijek nije objavile ni te podatke.

3.3.2. Pristup izvodima sa žiro-računa

Većina političkih partija je omogućila pristup informacijama o svojim prihodima i rashodima, odnosno izvodima sa žiro računa

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, MANS je zatražio od svih političkih partija izvode sa svih žiro računa za period od 01. januara – 30. juna 2016. Odgovor na taj zahtjev su dostavile Hrvatska građanska inicijativa, Demokratska narodna partija, Pozitivna Crna Gora i Albanska Alternativa, dok je Socijalistička narodna partija dostavila dokumentaciju iz koje se nije moglo

Predmet: Odgovor na zahtjev 16/94601
Poštovani,
Obavještavamo Vas da nijesmo u mogućnosti dostaviti informacije koje ste tražili u zahtjevu broj 16/94601, u skladu sa članom 14. Zakona o slobodnom pristupu informacijama o ograničenju pristupa informacija radi zaštite privatnosti.
Srdačan pozdrav
Poslovni direktor Bošnjačke stranke Admir Karić

precizno utvrditi na koji način je trošen novac partije. NOVA i Demokratska partija socijalista su ovu informaciju dostavile tek nakon završetka kampanje i izbora.

Sve ostale partije su ignorisale ovaj zahtijev za informacijama, dok su nas iz URA-e informisali da u tom periodu još uvijek nisu imali otvoren žiro-račun.

Naročito je zanimljiv odgovor Bošnjačke strane u kome se navodi da tražene izvode sa žiro računa ne može dostaviti zbog kako su naveli „zaštite privatnosti“.

MANS je od političkih partija tražio informacije o otvaranju posebnog žiro računa za potrebe finansiranja kampanja, što zakonska obaveza svih partija. Tu informaciju su nam dostavile HGI, FORCA, NOVA, Demokrate i URA.

Zatim smo tražili izvode sa svih računa partija nakon raspisivanja parlamentarnih izbora, za četiri perioda (01. jula - 01. septembra, 01 - 15. septembra, 15 - 30. septembra i 1 - 10. oktobra).

HGI, Albanska alternativa i URA su dostavile izvode sa žiro računa. DPS i Bošnjačka stranka su dostavile samo podatke za jul i avgust, i to nakon završetka kampanje i izbora. SNP i LP su dostavile podatke o prometu preko računa samo za drugi dio izborne kampanje, dok je Demos (Ključ) to uradio samo za prvi dio kampanje. NOVA je dostavila sve podatke osim onih koji su se odnosili na sami finiš kampanje. FORCA je dostavila dio podataka za poslednji period, a ostale partije (SDP, PZP, DNP i SD) nisu dostavile niti jedan izvod sa žiro računa nakon raspisivanja izbora.

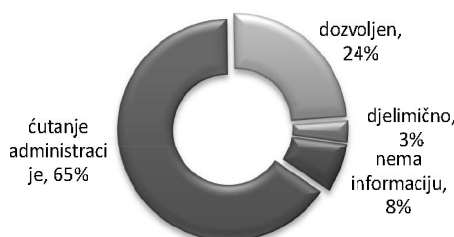
	jul-sept	1-15 sept	15-30 sept	1-10 okt
DPS	+	-	-	-
NOVA (DF)	+	+	+	-
PZP (DF)	-	-	-	-
DNP (DF)	-	-	-	-
DEMOS (Ključ)	+	+	-	-
SNP (Ključ)	-	-	+/-	+
URA (Ključ)	-	+	+	+
Demokrate	+	+	-	+
LP	-	-	+	+
SDP	-	-	-	-
SD	-	-	-	-
HGI	+	+	+	+
BS	+	-	-	-
AA	+	+	+	+
FORCA	-	-	-	+/-

Tabela 8: pregled objavljivanja podataka partija o žiro-računima (+ dozvoljeno, +/- djelimično, - nije dozvoljeno)

3.3.3. Pravni postupci protiv političkih partija

MANS je podnio 245 zahtjeva političkim partijama koji su se odnosili na finansiranje izborne kampanje, svaka četvrta informacija je objavljena, a većina zahtjeva je ostala bez odgovora. Podnijeli smo 203 žalbe i 15 tužbi, odlučeno je po samo nekoliko predmeta i to svaki put u korist transparentnosti.

Političkih partijama je za potrebe praćenja finansiranja izborne kampanje podnijeto 245 zahtjeva za pristup informacijama.



Grafik 20: Pregled odgovora političkih partija na zahtjeve za informacijama o finansiranju izborne kampanje

Pristup informaciji je dozvoljen po svakom četvrtom zahtjevu, dok je u 3% slučajeva pristup informaciji djelimično omogućen. Političke partije su u 8% slučajeva pristup informacijama odbile, iz razloga što nisu imale informaciju traženu zahtjevom.

Ukupno je podnijeto 203 žalbe, od čega je 9 žalbi izjavljeno zbog nezakonitosti akata dostavljenih od strane političkih subjekata, dok je preostali dio žalbi podnjet zbog ćutanja administracije.

Upravnom sudu je podnijeto ukupno 15 tužbi protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i to zbog neodlučivanja po izjavljenim žalbama. Izražen je visok stepen ćutanja administracije, pa su političke partije u prosjeku ignorisale svaki drugi podnjeti zahtjev. Žalbe i tužbe nisu podnošene protiv partija koje nisu imale parlamentarni status, odnosno ni obavezu da informacije objavljuju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

II DIO: Birački spisak

UVOD

Uprkos brojnim aktivnostima na unapređenju tačnosti i ažurnosti, birački spisak za Parlamentarne izbore održane u oktobru 2016. godine je sadržao veliki broj spornih birača.

Na parlamentarnim izborima pravo glasa imalo je 528.817 birača. Analiza biračkog spiska pokazuje da je namanje 15% birača i dalje sporno zbog neispunjavanja uslova od dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Takođe, u toku kontrole biračkog spiska utvrdili smo brojna nezakonita i problematična postupanja MUP-a u donošenju rješenja o državljanstvu i prebivalištu stranaca.

Podaci iz biračkog spiska pokazuju da je svakom četvrtom biraču promijenjeno biračko mjesto, iako im adresa prebivališta nije promijenjena u odnosu na prethodne izbore koji su održani na državnom nivou.

Veliki broj preminulih birača se i dalje nalazi u biračkom spisku, kao i na hiljade takozvanih instant birača koji su upisani, odnosno izbrisani samo uoči ovih izbora kako bi dobili ili izgubili pravo glasa samo u jednom izbornom ciklusu. Ima i primjera birača koji su rođeni u Crnoj Gori prije više od 100 godina, a tek sada su po prvi put upisani u birački spisak.

Na osnovu inicijativa MANS-a iz biračkog spiska je izbrisano najmanje 2.000 duplo upisanih birača, preminulih, kao i birača koji nisu ispunjavali uslov od dvije godine prebivališta.

Ipak, na desetine hiljada slučajeva nismo uspjeli da provjerimo zbog brojnih opstrukcija administracije MUP-a koje su u velikoj mjeri ograničile naše napore da očistimo birački spisak. Pokušali smo na više načina da dođemo do podataka o mogućim neregularnostima u biračkom spisku, ali na desetine hiljada stranica dokumenata na osnovu kojih su upisani sporni birači je ostalo tajna koja nije otkrivena prije zaključivanja biračkog spiska, pa su sva ta lica imala pravo glasa na dan izbora.

U konačnom, ministar unutrašnjih poslova Crne Gore nije potpisao rješenje o zaključenju biračkog spiska, ali je taj dokument ipak bio osnov za glasanje na izborima.

Praksa je pokazala da treba dodatno unaprijediti zakonski okvir kako bi se stvorio jasan osnov za brisanje birača bez prebivališta i kontinuirana kontrola od strane NVO sektora, kao i veća odgovornost lica zaduženih za vođenje biračkog spiska.

Sa terenskom kontrolom i čišćenjem biračkog spiska treba početi što prije, kao bi se na vrijeme stvorili uslovi za održavanje sledećih izbora.

1. PRAVNI OKVIR

1.1. Vođenje i kontrola biračkog spiska

Ustav Crne Gore propisuje da su uslovi koje mora ispuniti lice da bi imalo biračko pravo:

- **crnogorsko državljanstvo i navršених 18 godina života**, i
- **najmanje dvije godine prebivališta** u Crnoj Gori.¹⁴¹

Takođe, pored ova dva Ustavom određena uslova, Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuje da lice, da bi imalo biračko pravo, mora biti i **poslovno sposobno**¹⁴².

Samo lica koja ispunjavaju ove uslove, shodno Zakonu o biračkom spisku, mogu biti upisana u taj registar.

Parlamentarni izbori održani 16. oktobra 2016. godine su po prvi put organizovani na osnovu novog Zakona o biračkom spisku.¹⁴³ Prema tom zakonu za vođenje i tačnost biračkog spiska zaduženo je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). Prije stupanja na snagu toga zakona, biračke spiskove su vodile jedinice lokalne samouprave uz neprecizno propisane odgovornosti, a objedinjavanje pojedinačnih biračkih spiskova u Centralni birački spisak vršilo je Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije.

U skladu sa novim Zakonom, birački spisak je izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo.¹⁴⁴ 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, i to u mjestu gdje im je prijavljeno prebivalište.¹⁴⁵

Novi Zakon je omogućio veći stepen kontrole biračkog spiska od strane nevladinih organizacija koje su akreditovane za praćenje izbornog procesa od strane Državne izborne komisije. Domaće nevladine organizacije zainteresovane za praćenje izbora podnose prijavu Državnoj izbornoj komisiji, koja u roku od 48 časova od prijema prijave, izdaje službena ovlaštenja ili rješenjem odbija izdavanje ovlaštenja.¹⁴⁶ Pravo kontrole biračkog spiska ranije je bilo rezervisano isključivo za parlamentarne partije i podnosiocе izbornih lista.

Akreditovanim NVO se, u periodu od raspisivanja izbora do proglašenja konačnih rezultata, birački spisak dostavlja u elektronskoj formi, a MUP je dužan da im "elektronskim putem omogući uvid u birački spisak, kao i u promjene koje su u njemu izvršene."¹⁴⁷

Pored toga, zakonom je omogućena i kontrola podataka iz drugih relevantnih registara¹⁴⁸, odnosno MUP je obavezan da akreditovanim NVO "dostavi podatke koji utiču na tačnost i ažurnost vođenja biračkog spiska, u roku od 48 časova od dana prijema zahtjeva."¹⁴⁹

¹⁴¹ Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore 1/07 i 38/13, član 45, stav 1.

¹⁴² Zakon o izboru odbornika i poslanika, Sl. list RCG br. 4/98, 05/98, 17/98 14/00, 18/00, 09/01, (SRJ) 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06, 46/11, 14/14 i 47/14, član 11, stav 1.

¹⁴³ Izmjene zakona su usvojene 17. februara 2014. godine, a počele su da se primjenjuju 1. novembra 2014. godine. Prema novousvojenom Zakonu, MUP je preuzeo vođenje biračkog spiska od lokalnih samouprava i Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije (MIDT), koji su ranije bili odgovorni za tačnost i ažurnost biračkih spiskova.

¹⁴⁴ Zakon o biračkom spisku, Sl. list Crne Gore br. 10/14 i 20/15, član 2, stav 1.

¹⁴⁵ Ibid, član 9, stav 1.

¹⁴⁶ Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 111b, stav 1.

¹⁴⁷ Zakon o biračkom spisku, član 22, stav 1.

¹⁴⁸ Na primjer registri državljana, prebivališta, umrlih i slično.

Po novom zakonu akreditovane NVO imaju pravo da podnose inicijative za inspekcijski nadzor biračkog spiska MUP-u koji je dužan da po njima postupi i o tome informiše podnosioca u roku od 96 časova, odnosno četiri dana.

Dakle, novi Zakon omogućava aktivnu kontrolu biračkog spiska od strane nevladinog sektora, ali brojni primjeri predstavljeni u nastavku ovog izvještaja pokazuju da su **na Parlamentarnim izborima 2016. godine mnogi zakonski mehanizmi ostali samo mrtvo slovo na papiru**, zbog opstrukcija, kršenja rokova i neadekvatnog postupanja MUP-a.

1.2. Krivična djela u vezi biračkog spiska

Krivičnim zakonikom Crne Gore propisana su krivična djela povreda prava glasanja i sastavljanje netačnih biračkih spiskova.

Krivično djelo **povreda prava glasanja** predviđa da “ko drugog u namjeri da mu onemogući vršenje prava glasanja, protivzakonito ne upiše u spisak glasača, izbriše iz tog spiska ili ga na drugi protivpravan način spriječi ili omete da glasa, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.”¹⁵⁰ Ista kazna propisana je i za osobu koja “drugo lice, u namjeri da mu omogući glasanje, protivpravno upiše u spisak glasača ili mu na drugi protivpravan način omogući da glasa iako na to nema pravo.”¹⁵¹

Sa druge strane, za krivično djelo **sastavljanje netačnog biračkog spiska**, propisano je da “ko u namjeri uticanja na rezultate izbora ili na referendumu, sačini netačan birački spisak, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.”¹⁵²

Takođe, najnovijim dopunama Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, koje su oročene do pravosnažnog okončanja svih postupaka pokrenutih povodom izbora zakazanih za 16. oktobar 2016. godine¹⁵³, propisano je da Specijalno državno tužilaštvo procesuiru krivična djela povrede izbornih prava, propisana glavom šesnaest Krivičnog zakonika Crne Gore, a koja obuhvataju i dva krivična djela koja se tiču biračkih spiskova.¹⁵⁴

2. IZVORI NEREGULARNOSTI U BIRAČKOM SPISKU

U birački spisak za Parlamentarne izbore 2016. godine je bilo upisano 528.817 birača. Analize MANS-a pokazuju da je sporan status oko 80.000 birača ili oko 15% biračkog spiska.

Ključni izvori neregularnosti biračkog spiska se odnose na upisivanje lica koja nemaju državljanstvo ili prebivalište u trajanju od dvije godine, zadržavanje preminulih birača u biračkom spisku, upisivanje i brisanje većeg broja birača bez adekvatne prateće dokumentacije.

2.1. Birači bez prebivališta

Na osnovu analize biračkog spiska MANS je utvrdio da u tom registru ima lica koja nemaju dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

¹⁴⁹ Zakon o biračkom spisku, član 25, stav 1.

¹⁵⁰ Krivični zakonik Crne Gore, Sl. list RCG br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. listu CG, br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13, član 185, stav 1.

¹⁵¹ Ibid, član 185, stav 2.

¹⁵² Ibid, član 188.

¹⁵³ Zakon o dopuni Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Sl. list Crne Gore br. 53/16, član 2.

¹⁵⁴ Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Sl. list Crne Gore br. 10/15 i 53/16, član 3, stav 1, tačka 6.

A) Dijaspóra u biračkom spisku

Grubu procjenu obima problema daje poređenje podataka iz biračkog spiska sa informacijama sa popisa, uz primjenu relevantnih korekcija, koje pokazuje da u Crnoj Gori ima skoro 70.000 birača koji najvjerovatnije nemaju prebivalište u zemlji u trajanju od dvije godine, pa ne bi smjeli biti u biračkom spisku.

Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore (Monstat) sa popisa iz 2011. godine, Crna Gora je te godine imala 620.029 stanovnika. Oko 522 hiljade lica su u trenutku popisa bila starija od 13 godina, odnosno 2016. godine su bila punoljetna.

U isto vrijeme, prema popisnim podacima, Crna Gora je imala 571.130 državljana. Ako pretpostavimo da je omjer punoljetnih i maloljetnih državljana isti kao i kod opšteg stanovništva, dolazimo do podatka da je punoljetnih državljana najviše 480 hiljada. Ako taj broj dodatno korigujemo za prosječan broj preminulih koji prema Monstatu godišnje ima oko šest hiljada, dolazimo do podatka da je najmanje oko 29 hiljada punoljetnih državljana preminulo od popisa 2011. do održavanja parlamentarnih izbora. Time se broj živih punoljetnih državljana u Crnoj Gori smanjuje na oko 457 hiljada.

Prema podacima nadležnih institucija o broju lica koja su od popisa do održavanja Parlamentarnih izbora dobila ili izgubila biračko pravo po osnovu dobijanja odnosno gubitka državljanstva, konačan broj punoljetnih državljana ne može preći 460 hiljada. Međutim, u birački spisak je upisano 528.817 birača. Prosta matematika pokazuje da postoji razlika od 68.817 birača upisanih u birački spisak koji nisu evidentirani popisom za koje se postavlja pitanje da li zadovoljavaju uslov od dvije godine prebivališta.

Ipak, državni organi nisu sprovodili bilo kakve aktivnosti kako bi utvrdili koliki je broj crnogorskih državljana koji imaju prijavljeno prebivalište, ali ne žive u Crnoj Gori poslednje dvije ili više godina prije izbora. Samim tim, ova lica ne bi smjela da imaju prijavljeno prebivalište, odnosno ne bi smjela biti upisana u birački spisak. Zato u biračkom spisku i dalje ima mnogih birača koji svoje biračko pravo ostvaruju u inostranstvu. Pokazalo se da su u biračkom spisku čak i osobe koje nesporno imaju pravo glasa u drugim državama. Takav je i primjer švedskog političara koji je i dalje u crnogorskom biračkom spisku.

Tako je, recimo, u birački spisak i dalje upisan Ilija Batljan, istaknuti švedski političar koji je napustio Crnu Goru još tokom 90-ih godina prošlog vijeka.

Iako je MANS i ranije ukazivao na to da je ovaj švedski državljanin i političar još prije par decenija napustio Crnu Goru, te da u drugoj državi ostvaruje sva svoja prava, uključujući u biračko pravo, MUP ovo lice nije brisao iz biračkog spiska, navodeći da nemaju nadležnost za tako nešto.



Batljan is now vice president of the housing company Rikshem, formerly Dombron. He left politics in 2011 after a year as councilor for the opposition on the Stockholm County Council. He was a municipal councilor in Nynäshamn between 2005 and 2009, but also made an impression outside local government circles, as a possible party leader for instance. And in the autumn of 2009, he was ranked fifteenth – and first among politicians – in Veckans Affärer magazine's list of "101 Super Talents."

That was sixteen years after he first came to Sweden. Born in Montenegro, he and his wife left the former Yugoslavia in 1993 due to the war. The year after the family arrived in Sweden, Batljan was a student at Stockholm University, where he studied economics.

"It took a few months to acquire adequate Swedish skills and upper secondary qualifications. I worked hard and I'm proud of that. Studying at the university gave me a great deal and helped me put down roots in Sweden very quickly."

Slika 40: Podaci o Iliji Batljanu¹⁵⁵

¹⁵⁵ MANS, *Lokalni izbori 2014.: Sprovedenje izbornih zakona*, Podgorica, 2014, str. 61.

B) Stranci koji su stekli državljanstvo, ali ne i prebivalište

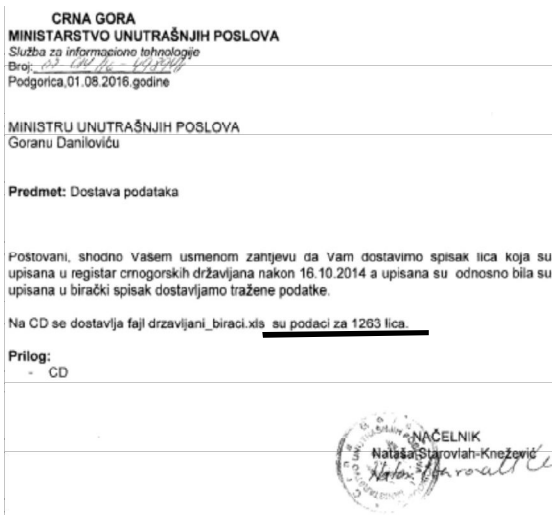
Na osnovu inicijative MANS-a, MUP je ukinuo sopstvena, nezakonita rješenja i iz biračkog spiska izbrisao oko 550 lica koja su dobila državljanstvo prije manje od dvije godine. Uprkos tome, Specijalno tužilaštvo još uvijek nije procesuiralo našu krivičnu prijavu zbog krivičnog djela sastavljanja netačnog biračkog spiska.

Prema Zakonu o registrima prebivališta i boravišta, koji je stupio na snagu 22. avgusta 2015., pravo prebivališta mogu imati samo crnogorski državljani¹⁵⁶. Nakon stupanja na snagu Zakona o strancima, 1. aprila 2015. godine¹⁵⁷, lica koja nemaju crnogorsko državljanstvo, ne mogu imati ni prebivalište u Crnoj Gori.

MANS je zatražio podatke od MUP-a koliko osoba je dobilo crnogorsko državljanstvo u posljednjih dvije godine koji se nalaze u biračkom spisku. Naime, kako je kao uslov za pravo glasa najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori nakon sticanja crnogorskog državljanstva, jasno je da osobe koje su stekle državljanstvo nakon ovog datuma nisu mogle imati prebivalište od najmanje dvije godine. MUP nam je dostavio listu sa podacima za 1.263 takvih osoba.

Početkom septembra MANS je podnio inicijativu za inspeksijski nadzor biračkog spiska MUP-u, tražeći da se ova lica brišu iz biračkog spiska prije parlamentarnih izbora.

Zakonom propisano da je MUP dužan da u roku od 48 časova dostavi odgovor podnosiocu inicijative, ali nam MUP u tom roku nije dostavio bilo kakav odgovor. Zbog toga je MANS 6. septembra 2016. godine uputio urgenciju Ministarstvu,¹⁵⁸ ali ni nakon toga MUP nije sproveo inspeksijski nadzor.



Slika 41: Dopis bivše načelnice Službe za informacione tehnologije sa spiskom lica koja su upisana u registar crnogorskih državljana nakon 16. oktobra 2014. godine

MANS je 14. septembra podnio tužbu Upravnom sudu, koji je 19. septembra 2016. godine donio presudu u korist MANS-a kojom nalaže Ministarstvu da u roku od 24 časa od prijema presude postupi po inicijativi i dostavi zapisnike o inspeksijskom nadzoru u ovim slučajevima. Tek nakon donijete presude od strane, MUP je počeo da dostavlja zapisnike o	UPRAVNI SUD CRNE GORE U broj 2772/2016 U IME NARODA Upravni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija, Gordane Pot, kao predsjednika vijeća, Dragana Đuretića i Ane Perović - Vojinović, kao članova vijeća, uz učešće službenika Suda Zorke Milić, kao zapisničara, rješavajući upravni spor po tužbi Međe za afirmaciju nevladinih organizacije - MANS, iz Podgorice, protiv Ministarstva unutrašnjih poslova - Podgorica, zbog nepostupanja po inicijativi od 02.09.2016. godine, na nejavnoj sjednici održanoj dana 19.09.2016. godine, donio je PRESUDU Tužba se usvaja. Nalaže se Ministarstvu unutrašnjih poslova, da odmah, a najkasnije u roku od 24 časa, od dana prijema presude postupi po inicijativi tužioca od 02.09.2016. godine i dostavi mu akte iz člana 31 stav 8 Zakona o biračkim spisakovima.
---	--

Slika 42: Presuda Upravnog suda od 19. septembra 2016.

¹⁵⁶ Zakon o Zakonu o registrima prebivališta i boravišta, član 2, stav 1.

¹⁵⁷ Zakon o strancima, Sl. list Crne Gore br. 56/14, 28/15 i 16/16.

¹⁵⁸ Zakon o biračkom spisku, član 31, stav 7.

izvršenoj inspekcijskoj kontroli, iako ponovo sa velikim zakašnjenjem. MUP je ukinuo stara, nezakonita rješenja o prebivalištu na koja je MANS ukazao, nakon čega je donio nova, zakonita rješenja. Na osnovu novih, zakonitih rješenja, 554 lica je izbrisano iz biračkog spiska. Za preostalih 709 lica MUP je tvrdio da su imali zakonito prijavljeno prebivalište, iako su ga stekli kao stranci, jer su ga stekli prije supanja na snagu novog Zakona o strancima iz 2015. godine.	Crna Gora Ministarstvo unutrašnjih poslova Direktorat za upravne unutrašnje poslove 03 Broj: UPII206/16 – 469 394 Podgorica, 27.09.2016. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direktorat za upravne unutrašnje poslove na osnovu člana 16 Zakona o državnoj upravi („Sl. list RCG“, broj 38/03, i „Sl. list CG“, br. 22/08, 54/16) kao drugostepeni organ, rješavajući po službenoj dužnosti, na osnovu člana 257 stav 2 i člana 258 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. list RCG“, broj 60/03, i „Sl. list CG“, broj 32/11) a u vezi člana 141 stav 1 i člana 144 Zakona o strancima („Sl. list CG“, br. 56/14, 28/15 i 16/16) i Zakona o registrima prebivališta i boravišta („Sl. list CG“, broj 46/15) donosi, RJEŠENJE Ukidaју se rješenja za utvrđivanje prebivališta, za slijedeća lica: -Područne jedinice Bar: Čalović Ljubica, broj:18-UP1-206 16/7989/2 od 17.04.2015.godine; -Filijale Kotor: Miljenović Ilika, broj:23-UP1-206 16/9784/2 od 02.09.2016.godine. Proizvedene pravne posljedice ukinutih rješenja se ne poništavaju, ali se sprečava dalje proizvodjenje pravnih posljedica tih rješenja. <i>Slika 43: Primjerak rješenja MUP-a o ukidanju prebivališta</i>
--	--

Ipak, ovo obrazloženje MUP-a suprotno je kako važećem, tako i starom Zakonu o registrima prebivališta i boravišta koji je važio od 2008. godine, pošto ni stari Zakon nije predviđao da stranci mogu da imaju prebivalište u Crnoj Gori, već je za njih postojala posebna, različita kategorija “privremenog prebivališta”¹⁵⁹.

C) MUP šest godina primjenjuje pogrešan zakon

Rješenja koja nam je MUP dostavio u slučajevima opisanim u prethodnom poglavlju su pokazala da ta institucija **već šest godina primjenjuje stari zakon u izdavanju prebivališta stranim državljanima, iako je tri puta promijenjen.**

Štaviše, analizom dokumentacije koja utiče na biračke spiskove, a koja se odnosi na prijave prebivališta, MANS je uočio da je MUP godinama unazad donosio rješenja o prebivalištu na osnovu starog, nevažećeg zakona iz 2008. godine.

Naime, Zakon o registrima prebivališta i boravišta izmijenjen je od 2008. godine tri puta i to 2010., 2011. i 2014. godine, a sredinom 2015. godine je donijet i potpuno novi Zakon.

Izmjenama starog zakona nije se zadiralo u prava iz oblasti prebivališta, već su se mijenjali drugi njegovi djelovi, kao što je prekršajna politika, pitanja boravišta i slično, a novim Zakonom napravljene su značajne izmjene u kompletnoj oblasti, uključujući i prava i procedure koje se odnose na prebivalište¹⁶⁰.

MUP ni jednu od tih promjena nije registrovao, nego je nastavio da donosi rješenja po nevažećem zakonu iz 2008.

¹⁵⁹ Stari Zakon o registrima prebivališta i boravišta, Sl. list Crne Gore br. 13/08, 41/10, 40/11 i 56/14, član 5, stav 1, tačka 5.

¹⁶⁰ Tako na primjer, po novom Zakonu, stranci nisu mogli više da prijave „Privremeno prebivalište“ već se oni imaju status stranaca sa stalnim nastanjenjem. Više informacija u prethodnom poglavlju koje se tiče lica koja su stekla državljanstvo ali ne i prebivalište.

Crna Gora
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
Područna jedinica za upravne unutrašnje poslove Podgorica
Broj: 99-UP-206/1641926/2
13.04.2016. godine

Područna jedinica za upravne unutrašnje poslove Podgorica rješavajući po prijavi za utvrđivanje prebivališta BOGAVAC GORDANA, na osnovu člana 196 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 60/03 i 32/11) i čl. 13 i 16 Zakona o registrima prebivališta i boravišta ("Službeni list Crne Gore", broj 13/08), d o n o s i

RJEŠENJE

UTVRĐUJE se da BOGAVAC GORDANA, iz Podgorice, ima prebivalište u Podgorici, od 30.07.2004. godine.

Obrazloženje

Područna jedinica za upravne unutrašnje poslove Podgorica, pokrenula je postupak za utvrđivanje prebivališta, radi dopune evidencije prebivališta za BOGAVAC GORDANA, jer lice nije nastanjeno u mjestu ili na adresi naznačenoj u prijavi ili je nastanjeno u Crnoj Gori, a nije podnijelo prijavu prebivališta.

Članom 13 Zakona o registrima prebivališta i boravišta, propisano je da lice podnosi prijavu, odjavu i promjenu prebivališta u mjestu u kojem se prijavljuje prebivalište, a članom 16 citiranog Zakona da se prebivalište utvrđuje u mjestu i na adresi na kojoj je lice nastanjeno; ili prema mjestu boravišta; prebivalište bračnog druga; upisa u matičnu knjigu rođenih ili registar crnogorskih državljana; sjedištu organa ili organizacije gdje koristi materijalno obezbjeđenje, a licu mlađem od 18 godina izvota prebivalište se utvrđuje prema prebivalištu njegovih roditelja, ili staratelja.

Rješavajući ovu upravnu stvar, utvrđeno je da BOGAVAC GORDANA, nastanjena u Podgorici, od 30.07.2004. godine, pa mu-toj se utvrđuje prebivalište na adresi gdje je, pa se u tom smislu dopunjava evidencija prebivališta.

Na osnovu izloženog, a shodno članu 196 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku i čl. 13 i 16 Zakona o registrima prebivališta i boravišta, riješeno je kao u dispozitivu.

Uputstvo o pravnom sredstvu.
Protiv ovog rješenja, može se izjaviti žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova, u roku od 15 dana od dana njegovog dostavljanja. Žalba se predaje neposredno područnoj jedinici-filijali ili šalje preporučeno putem pošte i oslobođena je plaćanja administrativne takse, shodno članu 14 stav 1 tačka 15 Zakona o administrativnim taksama (-> Službeni list Crne Gore<<, br. 55/03, 46/04, 81/05, 02/06, 22/08, 77/08, 03/09, 40/10, 20/11 i 28/11)


Milanka Baković

Slika 44: Primjer nezakonitog rješenja o utvrđivanju prebivališta od 13. aprila 2016. godine

Zato je **nezakonito rješenje o prebivalištu** imalo je svako od 1200 lica koja su upisana u birački spisak, a dobila su državljanstvo u prethodne dvije godine.

Štaviše, takva su i rješenja o prebivalištu za **više hiljada drugih lica koja su rješenja o prebivalištu dobila u poslednjih šest godina**, od sredine 2010. godine kada je novi zakon stupio na snagu¹⁶¹, do septembra 2016. kada je MANS otkrio ovu nezakonitost.

Informaciju o ukupnom lica koja su imala ovakva rješenja o prebivalištu od Ministarstva unutrašnjih poslova nikada nismo dobili, iako smo je više puta tražili¹⁶².

Zbog činjenice da im je na nezakonit način utvrđeno prebivalište, ta lica ne bi smjela imati pravo glasa na parlamentarnim izborima.

2.2. Birači bez državljanstva

Uvidom u dokumentaciju MUP-a MANS je uočio primjere pojedinih birača koji su bili upisani u birački spisak i ostvarili pravo glasa, iako su crnogorsko državljanstvo stekli tek nakon održavanja izbora na kojima su glasali. Na taj način, licima koja nisu crnogorski državljani, suprotno Ustavu, omogućeno je da glasaju.

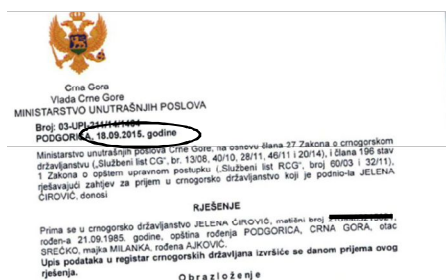
Na primjer, MANS je uvidom u knjige birača za predsjedničke izbore 2013. utvrdio da su dvije osobe glasale na tim izborima, a da su crnogorsko državljanstvo stekle tek nakon toga. Na ovakve slučajeve MANS je ukazivao i ranije, početkom 2016., neposredno prije održavanja lokalnih izbora u Tivtu.

Tako je Č.J. ostvarila pravo glasa na predsjedničkim izborima na biračkom mjestu JPU Ljubica Popović V.J. "Palčica" (S-Š i slovo P) u Podgorici. Naime, za ovo lice donijeto je rješenje o prijemu u crnogorsko državljanstvo 18. septembra 2015. godine, odnosno dvije i po godine nakon održavanja predsjedničkih izbora.

Slična je situacija i sa V.A. koja je svoje pravo glasa ostvarila na istim izborima na biračkom mjestu JU OŠ "Milan Vukotić" Golubovci – PJ Botun. MUP je 22. jula 2015. godine donio rješenje o prijemu u državljanstvo Crne Gore.

¹⁶¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta stupio je na snagu 30. jula 2010. godine. Nakon toga, Zakon o registrima prebivališta i boravišta je mijenjan još dva puta (2011. i 2014. godine), da bi tokom 2015. godine bio usvojen potpuno novi Zakon o registrima i prebivalištima.

¹⁶² Informacija je tražena kroz Koordinaciono tijelo u kojem je učestvovao predstavnik MANS-a.



BR	PREZIME I IME	DATUM I Mjesto rođenja	DRŽ. VL. JEL. NOST	ADRESA STANOVANJA	Datum prijema u državljanstvo	Matični broj li. broj lične karte	Drugi
467	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	16.02.1983	[redacted]	[redacted]
468	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	12.08.1983	[redacted]	[redacted]
469	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
470	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
471	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	14.04.1984	[redacted]	[redacted]
472	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	07.05.1989	[redacted]	[redacted]
473	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	14.11.1992	[redacted]	[redacted]
474	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	24.10.1981	[redacted]	[redacted]
475	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	24.02.1987	[redacted]	[redacted]
476	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	21.09.1985	[redacted]	[redacted]
477	CIROVIĆ JELENA	21.09.1985 PODGORICA	CG LOKA 11A	[redacted]	17.01.1986	[redacted]	[redacted]
478	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
479	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
480	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
481	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
482	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
483	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
484	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	18.02.1991	[redacted]	[redacted]
485	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	11.10.1982	[redacted]	[redacted]
486	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	05.08.2003	[redacted]	[redacted]
487	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	02.02.1986	[redacted]	[redacted]
488	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	07.04.2001	[redacted]	[redacted]
489	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
490	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
491	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	22.08.2000	[redacted]	[redacted]
492	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	27.04.1993	[redacted]	[redacted]
493	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
494	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	27.07.1988	[redacted]	[redacted]
495	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
496	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	13.03.1997	[redacted]	[redacted]

Slika 45: Primjer - rješenje o prijemu u državljanstvu za Č.J. i izvod iz biračkog spiska za biračko mjesto JPU Ljubica Popović V.J. "Palčica" (S-Š i slovo P)

Napomena: Zamračeni lični podaci građana

Za ove slučajeve MANS je podnio krivičnu prijavu Specijalnom državnom tužilaštvu protiv odgovornih lica za sastavljanje netačnih biračkih spiskova, ali do danas nismo dobili odgovor od tužilaštva da li je uopšte bilo postupanja po ovoj krivičnoj prijavi.

Postoji sumnja da je mnogo veći broj osoba koje su upisane u birački spisak, iako nemaju crnogorsko državljanstvo, odnosno kojima je rješenje o državljanstvu donijeto tek nakon upisa.

MANS je u aprilu 2016. godine podnio krivičnu prijavu protiv više NN izvršilaca zbog osnovane sumnje da su izvršili više krivičnih djela, uključujući i netačno sastavljanje biračkih spiskova. MANS je podnio krivičnu prijavu kojom se pomenuta lica terete za krivična djela zbog toga što je najmanje 208 osoba godinama bilo upisano u birački spisak, a samim tim imalo pravo glasa, iako nisu imala crnogorsko državljanstvo. Do danas ne postoji informacija o postupanju tužilaštva po ovoj prijavi.

2.3. Birači bez poslovne sposobnosti

Postupajući po prijavama koje smo dobili od građana, MANS je utvrdio da su na prethodnim izborima određena lica glasala nezakonito, jer im je prethodno potpuno oduzeta poslovna sposobnost odlukom suda.

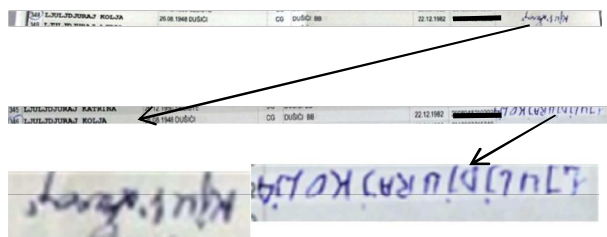
Naime, Zakonom je propisano da "pravo da bira i da bude biran ima birač koji je navršio 18 godina života, koji je poslovno sposoban i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora."¹⁶³ Samim tim, osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost ne bi trebalo da imaju pravo glasa.

Provjerom biračkog spiska i knjiga birača na parlamentarnim izborima 2012. godine, ali i lokalnim izborima u Podgorici 2014. godine, MANS je utvrdio da je na lokalnim izborima 2014. godine nezakonito glasao Lj.K. rođen 26. avgusta 1948. godine, kojem je poslovna sposobnost oduzeta krajem 2013. godine rješenjem Osnovnog suda u Podgorici. U trenutku glasanja, ovo lice je imalo prijavljeno prebivalište na adresi „Dušići BB“ u Podgorici, a glasalo je na biračkom mjestu „Dom omladine Sukuruć“ koje se nalazi u Tuzima, u Podgorici. U ovom slučaju, postoji sumnja da je čak glas ovog lica i zloupotrijebljen.

¹⁶³ Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 11, stav 1.

Naime, uvidom u izvode iz biračkog spiska sa ovog biračkog mjesta za prethodne predsjedničke i kasnije lokalne izbore, utvrđeno je da se potpisi ovog lica u potpunosti razlikuju za dva izborna ciklusa.

Dakle, ne samo što je neko nezakonito dozvolio **Lj.K.** da ostvari biračko pravo na lokalnim izborima u Podgorici, jer se radi o poslovno nesposobnom licu, već postoji sumnja da je umjesto njega i glasao.



Slika 46: Skenirani izvodi iz biračkog spiska za predsjedničke izbore 2013. i lokalne izbore u Podgorici 2014. godine

Napomena: Zamračeni lični podaci građana

MANS je dokazao i da je **R.I.** rođena 11. novembra 1980. godine u Podgorici, nezakonito glasala na podgoričkim lokalnim izborima 2014. godine, pošto joj je poslovna sposobnost oduzeta rješenjem Osnovnog suda u Podgorici krajem 2013. godine.

Takođe, MANS je utvrdio da je na parlamentarnim izborima 2012. godine glasala **B.M.**, kojoj je poslovna sposobnost oduzeta još 2006. rješenjem Osnovnog suda u Baru. B.M. je rođena 27. septembra 1952. godine u Zrenjaninu, u Srbiji, adresa prebivališta u trenutku izbora bila joj je „Teslina 12“ u Baru, a glasala na biračkom mjestu „Pribojsko odmar. Sutomore“, o čemu svjedoči potpisan izvod sa biračkog mjesta sa parlamentarnih izbora. Slična je situacija i sa **K.D.**, rođenim 1. maja 1955. godine u Baru, koji je nezakonito glasao na parlamentarnim izborima 2012. godine, iako je krajem 2010. godine u potpunosti lišen poslovne sposobnosti rješenjem Osnovnog suda u Baru.

MANS je za ove slučajeve podnio krivičnu prijavu Specijalnom tužilaštvu za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala protiv NN lica iz opština Bar i Podgorica.

Od tužioca smo zatražili da utvrdi puni obim zloupotreba biračkog prava na ovaj način, te da identifikuje i druge slučajeve koji su se potencijalno desili. Do zaključenja ovog izvještaja nismo dobili bilo kakvu povratnu informaciju od tužilaštva.

2.4. Preminula lica

MANS je i u prethodnim izbornim periodima ukazivao da se u biračkom spisku nalaze i lica koja su odavno preminula, ali su nadležni organi to uporno demantovali.

Međutim, nakon stupanja na snagu novog Zakona o biračkom spisku, i sam MUP je utvrdio da je oko 2.700 lica koja su bila upisana u birački spisak odavno preminulo¹⁶⁴.

Pošto je MUP završio sa brisanjem preminulih lica, MANS je sproveo analizu i utvrdio da se u biračkom spisku i dalje nalaze osobe koje su preminule prije izbora.

Naime, čpo sistemu slučajnog uzorka, uvidom u dokumentaciju i umrlice objavljene u dnevnoj štampi 2012., 2015., kao i od početka do avgusta 2016. godine, identifikovali smo 49 lica koja su preminule godinama prije izbora, a i dalje su bila u biračkom spisku.

¹⁶⁴ Ova informacija zvanično je konstatovana na sjednici skupštinskog Privremenog odbora za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni process. M.M, *Nijesu vampiri: MUP vratio u žive tri hiljade "pokojnih"*, CDM, Podgorica 23. avgust 2016. godine. Više informacija na: <http://www.cdm.me/politika/simovic-dps-vam-stalno-kriv-sto-glasaju-mrtvi-brisite-sve-do-zadnjega> (posljednja provjera 3. novembra 2016. godine).

Tako se, između ostalih, birač S.S. iz Bara, rođen 7. avgusta 1930. koji je preminuo 2012. godine, i dalje nalazio se u barskom biračkom spisku, imao prijavljeno prebivalište na adresi "Sotonići BB" i pravo glasa na biračkom mjestu (BM) "Omladinski dom Sotonići".

Slična je situacija i sa njegovim sugrađaninom B.D., rođenim 7. avgusta 1927. godine, koji je takođe preminuo 2012. godine, a imao je prebivalište na adresi "Ratačka BB" i biračko pravo na BM "Osnovna škola Kec – Sutomore".

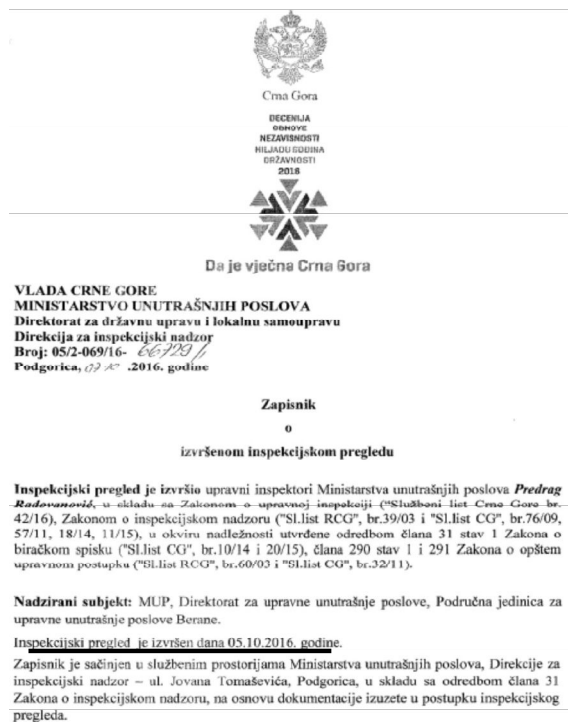
Slika 47: Krivična prijava podnijeta 13. oktobra 2016. Godine

Po inicijativi MANS-a, MUP je do zaključenja biračkog spiska po ovom osnovu obrisao 37 lica, za tri osobe su nam saopštili da je postupak i dalje u toku, dok za devet osoba nije evidentirano da su preminule.

U prvom setu zapisnika donijetim po ovim inicijativama, koji su 7. oktobra 2016. dostavljeni MANS-u, su vidljive nezakonitosti. Naime, u zapisnicima se navodi da lica nad kojima je izvršen inspekcijski nadzor nisu evidentirana u biračkom spisku, odnosno da ne postoje bilo kakve nepravilnosti.

Međutim, uvidom u elektronsku bazu MUP-a, kojoj je MANS imao pristup do zatvaranja biračkih mjesta, utvrđeno je da ova lica jesu bila u biračkom spisku, ali da su izbrisana odmah nakon podnijete inicijative.

U zapisniku o inspekcijskom nadzoru je navedeno da inspekcijski pregled izvršen 5. oktobra 2016. Istovremeno, Upravni inspektor, koji je postupao po ovom predmetu, u dokazima koji su korišćeni za utvrđivanje osnovanosti inicijative poziva se na dokumentaciju koja je sačinjena dan nakon izvršenog inspekcijskog nadzora, odnosno 6. oktobra 2016. godine.



Slika 48: Primjerak zapisnika o izvršenom inspeksijskom nadzoru koji je sproveden 5. oktobra 2016.

MANS je u oktobru 2016. godine Specijalnom državnim tužilaštvu podnio krivičnu prijavu protiv više NN lica zbog krivičnog djela sastavljanja netačnog biračkog spiska.

Specijalni tužilac do zaključenja ovog izvještaja nije dostavio bilo kakvu informaciju o postupanju po ovoj krivičnoj prijavi, niti je prema javno dostupnim informacijama bilo ko procesuiran zbog ovog krivičnog djela.

2.5. Duplikati

Uoči parlamentarnih izbora 2016. godine MUP je izbrisao najmanje 1.419 duplikata iz biračkog spiska koje je MANS ranije prijavio¹⁶⁵, a za koje je MUP tvrdio da nisu sporni. MANS je do ovog broja došao poređenjem spiska duplikata sa predsjedničkih izbora, koje smo prijavili MUP-u, sa postojećim biračkim spiskom i utvrdio da su sve ove osobe izbrisane iz biračkog spiska.

Naime, MUP ranije po podnijetim inicijativama dostavio odgovor da u biračkom spisku ne postoje nepravilnosti, te da samim tim nisu preduzete bilo kakve mjere brisanja duplih birača iz biračkog spiska.

¹⁶⁵ Prije predsjedničkih izbora 2013. godine, ali i lokalnih izbora, NVO nisu imale pravo da podnose inicijativa za inspeksijski nadzor, ali je MANS preko predsjedničkih kandidata i političkih partija zatražio od MUP-a da ispita više hiljada spornih unosa u biračkom spisku.

PREDMET: OBAVJEŠTENJE PODNOSIOCU INICIJATIVE

Povodom inicijativa za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora, broj 05-069/14-23683/1 od 13.05.2014.godine, broj 05-069/14-23684/1 od 13.05.2014.godine i broj 05-069/14-23685/1 od 13.05.2014.godine, kojim ste od Ministarstva unutrašnjih poslova – Direkcije za inspeksijski nadzor zatražili, da izvrši kontrolu primjene odredaba Zakona o biračkim spiskovima, u pogledu promjena tačnosti podataka i drugih radnji potrebnih za održavanje tačnosti i ažurnosti biračkog spiska, odnosno promjena u biračkom spisku koje obuhvataju upis, brisanje, izmjene, dopune, i ispravke podataka, u skladu sa odredbom člana 13 stav 1 tačka 1 Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl.list RCG" br.39/03 i "Sl.list CG", br.76/09, 57/11), obavještavamo Vas o sljedećem:

Nakon razmatranja Vaše inicijative, ista je prihvaćena i pokrenut je postupak inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti u odnosu na primjenu odredaba Zakona o biračkim spiskovima.

U postupku inspeksijskog nadzora, nakon utvrđenog činjeničnog stanja i izvedenih dokaza, upravna inspekcija nije utvrdila nepravilnosti iz svoje nadležnosti.

 **UPRAVNI INSPEKTOR**
Nidija Pantović

Slika 49: Faksimil jednog od obavještenja MUP-a

Jedan od duplikata bio je slučaj dvojice **P.Š.**, koji su rođeni istog datuma, nastanjeni na adresi Vasa Raičkovića 18 u Pogorici, pri čemu su obojica rođena u Cetinju. Nakon podnijete inicijative MANS-a, MUP je izbrisao jednog P.Š. iz biračkog spiska.

Isti je slučaj i sa dvije **T.Š.**, rođene u Beranama, a nastanjene u Donjoj Gorici bb. Obje su bile upisane u birački spisak sa pravom glasa u JPU "Ljubica Popović" V.J. "Bajka" D. Gorica (N-S).

Takođe, u birački spisak bile su upisane i dvije **S.A.**, obje nastanjene u Karabuškom polju u Podgorici, a imale su pravo glasa na biračkom mjestu Fab. "Plasal" (VI.E.Škrijelj) Karabuško polje. Jedna S.A. izbrisana je iz biračkog spiska. Štaviše, u biračkom spisku nalazila su se i dva **R.I.** iz Nikšića, pri čemu je jedan nastanjen na adresi Ulica 79 bb, a drugi na adresi Ulica 79 4, pri čemu su obojica mogli da ostvare pravo glasa na biračkom mjestu "Školski centar". Drugi R.I. je izbrisan iz biračkog spiska.

Identični su i primjeri dvojice **R.M.** iz Bara i **Ž.Lj.** iz Podgorice. Dvojica R.M. su bili nastanjeni na adresi Ratac, a pravo glasa mogli su da ostvare na biračkom mjestu OŠ "Kekec" Sutomore od M-Š, dok su dvojica Ž.Lj. prijavili prebivalište na adresi Avnoj-a bb, a pravo glasa imali su na biračkom mjestu JU OŠ "Oktoih" (A-J). Pred parlamentarne izbore iz biračkog spiska su izbrisani jedan R.M. i jedan Ž.Lj.

Takođe, MUP je izbrisao nekoliko duplo upisanih birača na koje smo im ukazali tokom vršenja uvida u oktobru 2016. godine. Naime, odmah nakon što su predstavnici MANS-a uočili duplikate na licu mjesta, službenici MUP-a su telefonskim putem informisali predstavnike filijala da je ovim osobama dodijeljen dupli matični broj, nakon čega su ove osobe u potpunosti uklonjene iz MUP-ovog sistema, odnosno iz biračkog spiska.

Jedan od takvih slučajeva je primjer **K.E.**, iz Rožaja, sa adresom prebivališta Lučice bb i biračkim pravom na biračkom mjestu „Lučice“.

Takvi su i slučajevi **A.A.** iz Podgorice, sa adresom prebivališta Proleterska 73 i pravom glasa na biračkom mjestu „JU OŠ Božidar Vuković Podgoričanin“, kao i **A.M.** iz Bara, koja ima prijavljeno prebivalište na adresi Suví potok bb. Ona je bila upisana na biračkom mjestu „Pribojsko odmaralište – Sutomore“.

2.6. Instant birači

Analizom biračkog spiska za parlamentarne izbore 2016. godine i biračkih spiskova korišćenih za prethodne izbore identifikovali smo velike grupe birača koji su u birački spisak upisivani samo za jedne izbore, nakon čega su brisani i više nisu ponovo upisivani.

Isto tako, identifikovali smo brojne slučajeve birača koji su brisani uoči nekih od izbora, a na prethodnim i sledećim su imali pravo glasa, pa postoji sumnja da je to rađeno kako bi se određeni građani namjerno spriječili da glasaju.

A) Novoupisana starija lica

U periodu nakon predsjedničkih izbora 2013. godine do parlamentarnih izbora 2016. godine biračko pravo je steklo je ukupno 38.870 birača, od čega 3.621 birač stariji od 40 godina koji je rođen u Crnoj Gori.

Dakle, ni jedno od ovih lica nije imalo biračko pravo u tri poslednja izborna ciklusa na državnom nivou – parlamentarnim izborima 2009. i 2012. godine, kao i predsjedničkim izborima 2013. godine, već su tek sada po prvi put upisani u birački spisak.

Da se radi o krajnje sumnjivim slučajevima najbolje govori u prilog činjenica da među ovim licima postoje i oni koji su u poznoj životnoj dobi, čak su i stariji od 100 godina.

Tako na primjer, po prvi put je u birački spisak upisana **J.S.** koja ima 111 godina, koja je rođena u Kotoru 1905. godine, trenutno joj je prebivalište prijavljeno u Budvi, na adresi „Polje BB“ a pravo glasa ima na biračkom mjestu „Turističko naselje Slovenska Plaža“.

Sličan je primjer i sa **K.V.** koja je rođena u Kotoru 1914. godine, sa trenutnim prebivalištem u Herceg Novom, na adresi „Klinci BB“ i pravom glasa na biračkom mjestu „Luštica 1“, kao i sa **R.Z.** rođenom u Plavu 1915. godine, koja trenutno ima prebivalište u Budvi, na adresi „Dositejeva 43“ a biračko pravo ostvaruje na mjestu „BSP Centar“.

Takođe, ekstremni primjeri novoupisanih birača postojali su i za prethodne izbore. Takav je slučaj **B.R.** iz Berana, koja je za predsjedničke izbore po prvi put upisana u birački spisak u Beranama, BM „Bubanje“ a u trenutku upisivanja u birački spisak ovo lice je bilo preminulo skoro tri decenije prije toga, odnosno 1985. godine. Slična je situacija i sa **K.J.** iz Danilovgrada, koja je u toj opštini po prvi put bila upisana u birački spisak, i to više od 20 godina nakon što je je preminula, kao i sa **S.B.** iz istog grada, koja je preminula 1992. godine.

Za sve dokumentovane primjere novoupisanih – preminulih birača MANS je Specijalnom tužiocu podnio krivičnu prijavu. Takođe, krivičnim prijavama smo od specijalnog tužioca zatražili da ispita svaki pojedinačni slučaj novoupisanih birača i da utvrdi konačan obim zloupotreba i uticaja na izborni rezultat, ali do zaključenja izvještaja nismo dobili bilo kakvu informaciju o postupanju tužilaštva po ovoj prijavi.

B) Brisana mlađa lica

U periodu od predsjedničkih izbora 2013. godine do zaključenja biračkog spiska za parlamentarne izbore 2016. godine iz biračkog spiska izbrisano oko 4.100 lica mlađih od 40 godina.

Ipak, zbog opstrukcije administracije MUP-a koja nam u kontinuitetu nije dostavljala tražene podatke, MANS nije mogao da utvrdi koji je broj birača od ukupnog broja brisanih uklonjen iz biračkog spiska suprotno zakonu¹⁶⁶.

Sa druge strane, MANS je utvrdio da su u prethodnom periodu neosnovano brisani birači, koji su na taj način spriječeni da glasaju. Naime, birači su brisani uoči samo jednih izbora, a prije i nakon tih izbora su imali biračko pravo. Informacije o broju birača kojima je bilo oduzeto pravo glasa uoči različitih izbora su date u tabeli koja slijedi.

Broj birača čiji se status mijenjao	Parlamentarni 2009.	Parlamentarni 2012.	Predsjednički 2013.	Parlamentarni 2016.
3.121	Ima pravo glasa	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa
111	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa
537	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa	Ima pravo glasa
744	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa
54	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa
617	Nema pravo glasa	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa
1.521	Nema pravo glasa	Ima pravo glasa	Nema pravo glasa	Nema pravo glasa

Tabela 9: Manipulisanje biračkim spiskom kroz upisivanje i brisanje birača

Imeđu ostalog se može vidjeti da je pred predsjedničke izbore 2013. godine izbrisan čak 3.121 birač, koji je imao pravo glasa na parlamentarnim izborima 2009. i 2012. godine, da bi nakon toga bio ponovo vraćen u birački spisak za ove parlamentarne izbore.

Slična situacija je sa 537 birača, koji su imali pravo glasa 2009. godine, nakon čega su brisani iz biračkog spiska za parlamentarne izbore 2012. godine, a potom su ponovo upisani u birački spisak za predsjedničke izbore 2013. godine, ali i za parlamentarne izbore 2016. godine.

Interesantno je da je 744 birača, koji nisu imali pravo glasa 2009. godine, steklo to pravo 2012. i 2013. godine, nakon čega su izbrisani iz biračkog spiska za parlamentarne izbore 2016. godine.

Posebno interesantne kategorije jesu birači koji su biračko pravo imali isključivo za predsjedničke izbore 2013. godine, pri čemu nisu bili u biračkom spisku prije toga, kao ni za ovogodišnje parlamentarne izbore – njih 617, ali i 1.521 birač koji je pravo glasa imao samo na parlamentarnim izborima 2012. godine, pri čemu to pravo nisu imali na prethodnim niti na sledećim izborima.

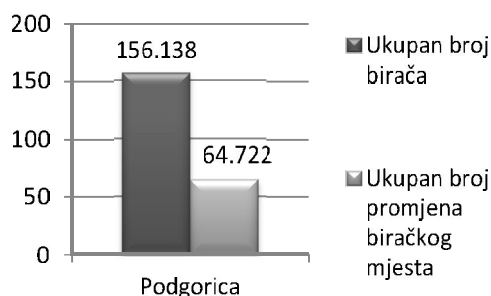
2.7. Promjene biračkih mjesta

Preko 120 hiljada birača ili četvrtina svih upisanih u birački spisak je prebačena na drugo biračko mjesto, iako im se nije mijenjala adresa prebivališta u odnosu na poslednje nacionalne izbore održane 2013. godine. To je mnogim biračima u praksi moglo onemogućiti ostvarenje prava glasa, ukoliko se na vrijeme ne informišu o promjeni biračkog mjesta.

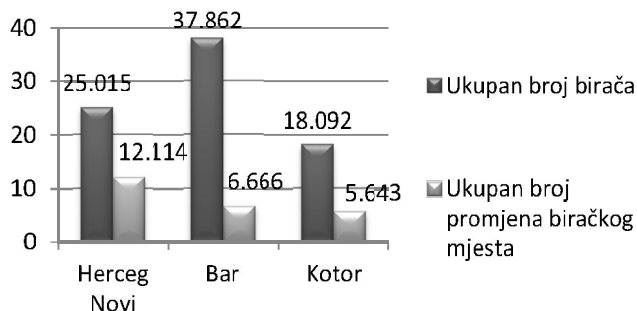
Svaki treći birač u Podgorici je glasao na različitom biračkom mjestu u odnosu na predsjedničke izbore, odnosno za skoro 65 hiljada građana je promijenjeno biračko mjesto. Drugi drastičan primjer je opština Herceg Novi, u kojoj je biračko mjesto promijenjeno za preko 12 hiljada birača, odnosno svakom drugom građaninu sa biračkim pravom.

¹⁶⁶ Više informacija dato je u posebnom poglavlju Problemi u analizi i čišćenju biračkog spiska.

U Baru je biračko mjesto promijenjeno za preko šest hiljada i šesto birača, odnosno svakom petom biraču, u Kotoru i na Cetinju biračko mjesto je promijenjeno svakom trećem biraču.



Grafik 21: Broj promjena biračkih mjesta u Podgorici u odnosu na ukupan broj birača



Grafik 22: Druge opštine sa najvećim brojem promjena biračkih mjesta u odnosu na ukupan broj birača

Na osnovu prijave građana, MANS je na uzorku utvrdio da postoji jedan dio birača kojima je promijenjena adresa, a samim tim i biračko mjesto, iako u sistemu MUP-a ne postoji adekvatna dokumentacija na osnovu koje su ove promjene izvršene.

Tako je, na primjer, za preko 120 birača izvršena promjena adrese i biračkog mjesta iz više ulica podgoričkih naselja Blok V i Konik u Bjelasičku ulicu, koja se nalazi u naselju Zagorič u drugom dijelu grada, koje je više kilometara udaljeno od njihovog prethodnog naselja i biračkog mjesta.

Uvidom u dokumentaciju koja je na raspolaganju u MUP-u, samo za nekoliko birača postoji zahtjev za promjenu adrese, dok je za ostale kao pravni osnov za promjenu adrese naveden akt Glavnog administratora Opštine Podgorica u kome je data tabela sa nazivima više ulica i mjesta u Podgorici. Međutim, ni akt ni tabela ne sadrže adrese birača kojima su mijenjana biračka mjesta, pa to ne može biti osnov za promjenu.

Crna Gora
Glavni grad - Podgorica
Glavni administrator
Broj: 01-02-034/16-1003/1
Podgorica, 20.06.2016. godine

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA CRNE GORE
DIREKTORAT ZA DRŽAVNU UPRAVU I LOKALNU SAMOUPRAVU
n/r.g. Dragani Ranićević, generalnoj direktorici

PODGORICA

Shodno Vašem aktu, broj 05-206/16-37649/1 od 15.06.2016. godine, kojim ste dostavili tablu sa adresama koje je potrebno provjeriti (lijeva kolona tabele), obavještavam Vas da se navedene adrese podudaraju sa novim nazivima adresa datim u desnoj koloni polazne tabele.

S poštovanjem,

GLAVNI ADMINISTRATOR,
Goran Petrović

Naziv adrese	Novi naziv adrese
BARAKE KAP-DAJBABA	DAJBABE
BARAKE KAP-A	DAJBABE
DAHNA	DAJBABE
DAJBABSKA GORA	DAJBABE
GORICA C	ATINSKA
IZBJEGLIČKO NASELJE-KONIK BB	ČAMILA SJARIČA
KOMANSKI MOST	NIKŠIČKA
LAMELA - STARI	BORE STANKOVIČA
AERODROM	
LAMELA 2-A-4	BULEVAR PERA ČETKOVIČA
NASELJE KAP-A	DAJBABE
NORMAL	BULEVAR PERA ČETKOVIČA
ST. AERODROM	
RUSKE KULE	DOKA MIRAŠEVIČA
ET-AR-LAMELA	DOROSTANKOVIČA
STARA ZLATICA-LAKAT	MIHAILA M. IVANOVIČA
STARI AERODROM-LAMELA	BORE STANKOVIČA
STARI AERODROM	BULEVAR PERA ČETKOVIČA
ZGRADA NORMAL	

Slika 50: Akt Glavnog administratora Opštine Podgorica br. 01-02-034/16-934

III DIO: NADZOR NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA I KRIVIČNO GONJENJE

UVOD

Ovaj dio izvještaja sadrži analizu ključnih aspekata rada institucija zaduženih za nadzor i sprovođenje izbornih zakona. Analiza pokazuje da su te institucije suštinski produbile nepovjerenje u izborni proces jer su donosile političke odluke, izbjegavale sprovođenje zakona i korišćenje novih nadležnosti, kao i ograničavale javnosti pristup informacijama.

Konkretni primjeri dati u ovom dijelu pokazuju da je **Državna izborna komisija** je donosila političke odluke i produbila nepovjerenje u izborni proces. Ta institucija nije vršila ozbiljnu kontrolu biračkog spiska i ograničavala je javnosti pristup informacijama o svom radu.

Predstavljeni su podaci koji pokazuju da do zaključivanja biračkog spiska, **Ministarstvo unutrašnjih poslova** MANS-u nije dostavilo na desetine hiljada stranica dokumenata na osnovu kojih su upisani sporni birači, a u mnogim slučajevima dostavljena dokumentacija nije kompletna. Pokušali smo da dođemo do podataka o mogućim neregularnostima kroz Koordinaciono tijelo koje je formiralo samo Ministarstvo, ali u tome nismo imali mnogo uspjeha.

Ovaj dio izvještaja sadrži dokaze da **Agencija sprječavanje korupcije** nije spremna da istražuje sumnje u moguću političku korupciju objavljene u javnosti i pribavlja dokaze po službenoj dužnosti. Dokumentovano je i tumačenje te institucije po kome ona ne može da kontroliše da li se u predizbornom periodu državna sredstva koriste u skladu sa namjenama, niti da se bavi sadržajem dokumenata koje su institucije objavile. U ovom dijelu su predstavljene i sudske presude koje pokazuju da podnosioci inicijativa nemaju pravo na drugostепенost postupka po odlukama Agencije, što onemogućava kontrolu zakonitosti rada te institucije.

U ovom dijelu je potencirana i uloga **Privremenog odbora Skupštine** za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces. Podaci o radu tog tijela pokazuju da od svog osnivanja pa do održavanja izbora, taj Odbor nije vršio bilo kakav nadzor nad potrošnjom državnih sredstava od strane institucija u toku izborne kampanje.

Dopunama zakona koje su usvojene uoči ovih izbora, gonjenje krivičnih djela protiv izbornih prava je prebačeno na **Specijalnog tužioca za korupciju i organizovani kriminal**, ali dokumenta predstavljena u izvještaju pokazuju da to nije dovelo do efektnijeg i transparentnijeg procesuiranja tih slučajeva. Specijalno tužilaštvo je izigralo izmjene zakona, pa su tim predmetima nastavili da se bave osnovni tužioci koji, kao ni ranije, nisu imali rezultata. MANS je podnio 156 krivičnih prijava zbog sumnje da su izvršenja krivična djela protiv izbornih prava, tužioci su odbacili 20 slučajeva, a o ostalim predmetima nema informacija ni mjesec i po dana nakon podnošenja prijava. Rješenja tužilaštva objavljena u ovom dijelu izvještaja pokazuju da je ta institucija odbacivala predmete samo na osnovu izjava osumnjičenih koji su negirali da su izvršili krivična djela.

Na dan izbora **Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost** je naložila potpunu blokadu komunikacije preko aplikacija Viber i WhatsApp u trajanju od preko dva sata, čime je povrijedila osnovna ljudska prava građana na slobodu izražavanja, pa ovaj izvještaj prezentuje dokumentaciju o tom slučaju.

1. DRŽAVNA IZBORNA KOMISIJA

Državna izborna komisija je donosila političke odluke i produbila nepovjerenje u izborni proces, nije vršila ozbiljnu kontrolu biračkog spiska i ograničavala je javnosti pristup informacijama o svom radu.

1.1. Pravni okvir za rad Državne izborne komisije

Državna izborna komisija (DIK) funkcionira u dva sastava – stalnom i proširenom.¹⁶⁷ Stalni ili “redovni” sastav ima predsjednika i 10 članova koje imenuje Skupština nakon konstituisanja na period od četiri godine.¹⁶⁸ Predsjednik i član iz reda predstavnika civilnog društva, NVO i univerziteta biraju se u Skupštini, nakon javnog konkursa. Preostalih devet predlažu parlamentarne partije i to četiri iz reda većine, četiri iz opozicije i jedan iz najveće manjinske stranke. Funkciju sekretara obavlja predstavnik opozicije.

Prošireni sastav DIK-a funkcionira samo za potrebe izbora na državnom nivou, kada se u sastav ove institucije, pored redovnih članova dodaje po jedan predstavnik svake izborne liste koja učestvuje na izborima. Proširenje DIK-a vrši se zaključkom te institucije, a uključuju se kandidati koje predlože potvrđene izborne liste. Prošireni sastav DIK-a funkcionira od 20 dana prije održavanja izbora, do proglašenja konačnih rezultata. U tom periodu članovi proširenog sastava imaju ista prava i obaveze kao i stalni članovi. Prošireni sastav DIK-a za Parlamentarne izbore 2016. je brojao 28 članova – 11 članova iz stalnog sastava i 17 predstavnika izbornih lista koje su učestvovala na izborima.

Prema **Zakonu o izboru odbornika i poslanika**¹⁶⁹ DIK se stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredbi tog zakona, prati i daje mišljenja u vezi sa primjenom, usklađuje rad opštinskih izbornih komisija, daje im uputstva i vrši nadzor nad njihovim radom. DIK utvrđuje jedinstvene standarde za izborni materijal, propisuje obrasce za sprovođenje izbornih radnji, ocjenjuje da li su izborne liste podnijete u skladu sa zakonom i donosi rješenja o njihovom proglašenju. DIK javno objavljuje broj birača, utvrđuje i javno objavljuje rezultate izbora i broj mandata koji pripada svakoj izornoj listi, podnosi izvještaj Skupštini o rezultatima za izbor poslanika i popuni poslaničkih mjesta.

DIK vrši nadzor nad sprovođenjem **Zakona o biračkom spisku** i prati promjene u biračkom spisku.¹⁷⁰ DIK ima pravo pristupa svim elektronskim registrima i drugim evidencijama koje sadrže podatke bitne za vođenje biračkog spiska, kao i pravo uvida u službenu dokumentaciju na osnovu koje se vrši promjena u biračkom spisku. DIK je nadležan da MUP-u ukaže na potrebu otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vođenju biračkog spiska, a daje mišljenja i stara se o jedinstvenoj primjeni odredbi Zakona.

Zakon propisuje da je **rad DIK-a javan**.¹⁷¹ Prema Poslovniku DIK-a javnost rada se obezbjeđuje objavljivanjem podataka na sajtu DIK-a, izdavanjem saopštenja i organizovanjem konferencija za štampu.¹⁷² DIK ima obavezu da na svojoj internet stranici objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja.¹⁷³

¹⁶⁷ Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 18.

¹⁶⁸ Ibid, član 19.

¹⁶⁹ Ibid, član 32.

¹⁷⁰ Zakon o biračkom spisku, član 26.

¹⁷¹ Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 22.

¹⁷² Poslovnik Državne izborne komisije, član 18.

¹⁷³ Ibid, član 32.

1.2. Ključni nedostaci podzakonskih akata za sprovođenje izbora

Podzakonska akta DIK-a detaljnije propisuju izborne radnje nego što je to učinjeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika. MANS je uspostavio radnu grupu od predstavnika većine političkih partija i nevladinih organizacija koje se bave pitanjima izbora, koja je analizirala podzakonska akta DIK-a¹⁷⁴. organizovali smo konsultacije sa svim opštinskim izbornim komisijama i definisali predlog 39 amandmana, ali i 10 dugoročnih preporuka, koji su dostavljeni DIK-u na razmatranje. DIK nikada nije razmatrao predloge radne grupe, a brojni nedostaci su ostali u podzakonskim aktima.

Ključni nedostak podzakonskih akata je u činjenici da **ne postoji procedura za razmatranje prigovora zbog povrede biračkog prava**, iako se radi o jedinom mehanizmu za zaštitu zakonitosti izbora, a rokovi za odlučivanje po njima su izuzetno kratki.

Zbog toga, do sada je uvijek odlučivanje po prigovorima bilo zasnovano na političkim interesima umjesto na zakonu, što podriva povjerenje javnosti u izbore.

Postojećim podzakonskim aktima nije normirana ni **procedura djelovanja u slučaju da dođe do kvara na elektronskom uređaju za identifikaciju birača** – ko se obavještava o tome, ko je dužan da pruži tehničku pomoć i ponovo osposobi uređaj i u kojim rokovima.

Pored toga, nije propisano da se **štampa statistički izvod iz uređaja za elektronsku identifikaciju** kako bi se svi relevantni podaci mogli porediti prilikom ocjene zakonitosti glasanja na nekom biračkom mjestu.

Takođe, podzakonskim aktima **nije jasno definisana situacija oko mogućnosti glasanja lica koja nemaju fotografiju u sistemu MUP-a** prilikom zaključivanja biračkog spiska, nedovoljno je precizirano korišćenje prava na tajno glasanje za lica sa invaliditetom, kao i obaveze u dijelu pristupačnosti biračkih mjesta.

Propisima **nije definisana bilo kakva obaveza biračkog odbora da obavijesti nadležne organe** o tome da na biračkom mjestu ili njegovoj blizini neko vrši popisivanje birača, odnosno **sprovođi nezakonitu paralelnu evidenciju**.

Nije propisana ni procedura u slučaju da **predsjednik biračkog odbora ne želi da unese u zapisnik primjedbe** nekog od članova, u trenutku kada taj član da primjedbu, što je njegovo zakonsko pravo. Podzakonskim aktima nisu dovoljno precizno propisani određeni **postupci za utvrđivanje sukoba interesa** članova organa za sprovođenje izbora.

Takođe, ne postoji bilo kakva **procedura po kojoj bi se ovlašćeni posmatrač mogao žaliti ako mu birački odbor uskrati pravo da posmatra** cio izborni proces, ili neki njegov segment kao što je glasanje putem pisma ili prebrojavanje glasova.

Zakonska obaveza javnosti rada DIK-a nije preciznije definisana podzakonskim aktima, a posmatrači nemaju pristup izbornom materijalu, uključujući zapisnike, za dalje analize.

¹⁷⁴ Radna grupa bila je sastavljena od predstavnika većine parlamentarnih političkih subjekata u Crnoj Gori, iz vlasti i opozicije, kao i nevladinih organizacija koje se bave izbornom problematikom iz raznih uglova. Radnu grupu čini su: Srđan Miljanić (Demokratska partija socijalista), Spasoje Kovačević i Slađana Živković (Socijalistička narodna partija), Savo Šofranac (DEMOS), Vladimir Jokić (Demokratske Crne Gore), Miodrag Radović (Socijaldemokratska partija), Aleksandar Jovičević (Socijaldemokrate Crne Gore), Zagorka Pavičević i Jelena Miličević (Pozitivna Crna Gora), Haris Mekić (Bošnjačka stranka), Luka Rakčević (Ujedinjena reformska akcija), Zdravko Šoć (Liberalna partija), Hasim Resulbegu (FORCA), Marash Dedvukaj (Albanska alternativa), Milica Kovačević (Centar za demokratsku tranziciju), Dubravka Popović (Centar za monitoring i istraživanje), Ana Vujošević (CGO), Ivana Bogdanović (UMHCG) i Vuk Maras (MANS).

1.3. Način odlučivanja Državne izborne komisije

Državna izborna komisija je donosila političke odluke i produbila nepovjerenje u izborni proces.

1.3.1. Biometrijske lične karte

Uoči parlamentarnih izbora otkriveno je da crnogorske lične karte nisu biometrijske, a krovni izborni zakon propisuje da se identifikacija birača može vršiti samo na osnovu takvih dokumenata. Ovo pitanje je razriješeno donošenjem političkog mišljenja od strane DIK-a, što je dodatno urušilo povjerenje u izborni proces.

Tokom predstavljanja AFIS sistema, koji je trebalo da posluži kao glavni mehanizam identifikovanje duplikata u biračkom spisku, odnosno lica koja dijele iste otiske prsta u sistemu MUP-a, eksperti francuske kompanije koja je isporučila ovaj sistem, potvrdili su da lične karte crnogorskih građana nijesu biometrijske, jer ne sadrže ni jednu biometrijsku komponentu.

Potvrdu da lične karte nisu biometrijske dao je i Jusuf Kalamperović, ministar unutrašnjih poslova koji je vršio ovu funkciju 2007. godine kada je nabavljen novi sistem za izradu ličnih karata.¹⁷⁵ MUP je, međutim, godinama dovodio javnost u zabludu. Godinama je ta institucija apelovala na građane da izdade novu "biometrijsku" ličnu kartu. Poslednja takva kampanja sprovedena je u aprilu 2016. godine.¹⁷⁶



Slika 51: Materijal MUP-a za "biometrijsku" ličnu kartu

Unošenje biometrijskih podataka u elektronskoj formi u nečiju ličnu kartu služi prvenstveno kao zaštita od falsifikovanja tog dokumenta¹⁷⁷.

Potvrda da nove lične karte nijesu biometrijske dovela je u pitanje regularnost i zakonitost izbora, jer je Zakonom jasno propisano da se identifikacija birača vrši isključivo na osnovu biometrijskih dokumenata: *"Birač saopštava biračkom odboru svoje ime i prezime, a svoj identitet dokazuje biometrijskom ličnom kartom ili pasošem"*¹⁷⁸.

Međutim, DIK je glasovima vladajuće koalicije donijela mišljenje da se za dokazivanje identiteta birača mogu koristiti lične karte koje ne sadrže biometrijske podatke.¹⁷⁹

Ovakva odluka naišla je na negodovanje opozicije, koja je prilikom odlučivanja napustila sjednicu DIK-a.¹⁸⁰

Inače, na zahtjev javnosti da se objavi tenderska dokumentacija za izradu ličnih karata, da bi se utvrdilo ko je odgovoran što nema biometrijskih dokumenata, MUP je saopštio da te dokumentacije nema.¹⁸¹

¹⁷⁵ Darvin Murić, *I Jusuf Kalamperović znao da nema biometrije*, Vijesti, Podgorica. Više informacija dostupno na: www.vijesti.me/vijesti/i-jusuf-kalamperovic-znao-da-nema-biometrije-901297 (posljednja posjeta 5. novembar 2016.).

¹⁷⁶ Više informacija o načinu dobijanja "biometrijske" lične karte dostupno na internet stranici MUP-a: http://www.mup.gov.me/rubrike/biometrijska_licna_karta/ (posljednja posjeta 5. novembar 2016. godine).

¹⁷⁷ Više informacija dostupno u dokumentu Nacionalnog savjeta za nauku i tehnologiju, koji funkcioniše u okviru kancelarije Predsjednika SAD-a, *Nacionalni biometrijski izazov*, Vašington, SAD, Septembar 2011: http://biometrics.gov/Documents/BiometricsChallenge2011_protected.pdf (posljednja posjeta 1. decembar 2016.).

¹⁷⁸ Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 80, stav 1

¹⁷⁹ Odluka Državne izborne komisije br. 485 od 6. septembra 2016. godine.

¹⁸⁰ Mila Radulović, *DIK bez opozicije riješio problem ličnih karata: Presjekao po volji DPS-a*, Vijesti, Podgorica. www.vijesti.me/vijesti/dik-bez-opozicije-rijesio-problem-licnih-karata-presjekao-po-volji-dps-a-902558.

¹⁸¹ Marko Mišić, *Danilović tražio papire o spornom tenderu, iz MUP-a kažu da ih nemaju*, Vijesti, Podgorica. Više informacija dostupno na: <http://www.vijesti.me/tv/danilovic-trazio-papire-o-spornom-tenderu-iz-mup-a-kazu-da-ih-nemaju-902146> (posljednja posjeta 5. 11. 2016.).

1.3.2. Proglašenje rezultata izbora

Političko odlučivanje Državne izborne komisije kulminiralo je na sjednici na kojoj su trebali biti proglašeni konačni rezultati izbora, što je dodatno ugrozilo povjerenje u izborni proces.

O proglašenju rezultata odlučivao je prošireni sastav DIK-a, koji je brojao 28 članova¹⁸², pa je za proglašenje bila potrebna većina od ukupnog broja članova, odnosno 15 glasova.

Međutim, prošireni sastav DIK-a bio je podijeljen na dva bloka, od kojih su oba imala po 14 glasova.

Prvi blok je bio okupljen oko vladajuće Demokratske partije socijalista, a njihov stav da izborni rezultat treba proglasiti podržavali su i predsjednik DIK-a i član DIK-a ispred jedne nevladine organizacije, koji su birani na javnom konkursu. Opozicioni članovi su bili stava da izbore ne treba proglasiti.

Jedan od članova DIK-a iz vladajuće koalicije, ispred jedne koalicije albanskih stranaka, je neposredno prije sjednice donio dopis koji je navodno sačinio predstavnik druge, opozicione koalicije albanskih stranaka, da povlači iz svog predstavnika DIK-a.

Na taj način, ukupan broj članova bi se smanjio za jedan, čime bi se i potreban broj glasova za proglašenje rezultata takođe smanjio za jedan, što bi omogućilo proglašenje rezultata.

Ipak, na sjednicu DIK-a je došao predstavnik opozicione albanske koalicije, koji je ustvrdio da nikada nije povukao svog člana, već da je DIK-u predao falsifikat koji on nikada nije ni potpisao ni podnio.¹⁸³

Nakon toga, predsjednik DIK-a je odredio viščasovnu pauzu. Neposredno prije ponoći, predsjednik je nastavio sjednicu, pošto je na sjednicu došla predstavica pomenute albanske opozicione koalicije koja nikada ranije nije dolazila. Ona je dala nedostajući glas za proglašenje konačnih rezultata izbora.

Svi opozicioni članovi DIK-a napustili su sjednicu prije glasanja, a javno su iznijeli sumnju da su rezultati izbora proglašeni uz koruptivne aktivnosti.¹⁸⁴

Zbog svega što se dešavalo na sjednici DIK-a na kojoj su proglašeni konačni rezultati izbora, MANS je Specijalnom tužiocu 31. oktobra 2016. godine podnio krivičnu prijavu, ali do dana zaključenja ovog izvještaja, od Specijalnog tužioca nismo dobili bilo kakvu povratnu informaciju, niti postoje javno dostupne informacije iz kojih bi se znalo da li je po njoj postupano.

1.4. Nadzor nad biračkim spiskom

Podaci pokazuju da Državna izborna komisija nije sprovodila novu nadležnost iz Zakona o biračkom spisku i vršila ozbiljnu kontrolu biračkog spiska. DIK mjesecima nije imalo ni pristup biračkom spisku, a zatim mjesecima nije tražio ni jedan podatak o upisanim biračima.

¹⁸² 11 stalnih članova DIK-a i 17 dodatnih članova, koji su predstavnici 17 potvrđenih izbornih listi koje su učestvovala na izborima.

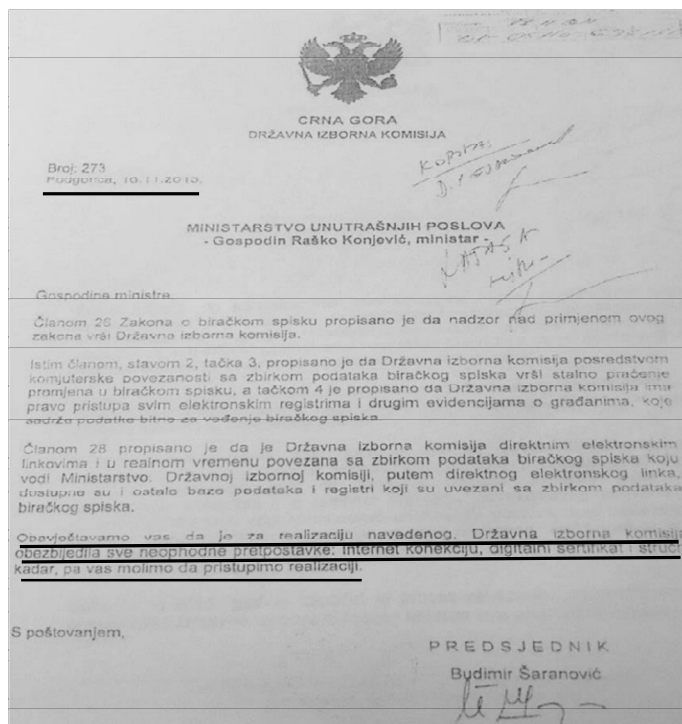
¹⁸³ Dnevne novine „Vijesti“, *DIK proglasio rezultate izbora, skandal na sjednici*, Podgorica, 30. oktobar 2016. godine. Više informacija dostupno je na: <http://www.vijesti.me/izbori2016/dk-proglasio-rezultate-izbora-skandal-na-sjednici-909557> (posljednja posjeta 1. Decembar 2016).

¹⁸⁴ Dnevne novine „Vijesti“, *DF: Lopovska banda DPS namjerava da uvede otvorenu diktaturu*, Podgorica, 30. oktobar 2016. godine. Više informacija dostupno je na: <http://www.vijesti.me/izbori2016/df-lopovska-banda-dps-namjerava-da-uvede-otvorenu-diktaturu-909610> (posljednja posjeta 1. Decembar 2016).

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je uspostavilo novi birački spisak krajem januara 2015. godine, a tek deset mjeseci kasnije, u novembru, DIK je zatražio od MUP-a da se elektronski poveže sa bazom biračkog spiska, kako bi mogla da počne vršiti nadzor.

Ni nakon povezivanja sa MUP-om kontrola biračkog spiska nije se pomjerila sa mrtve tačke. Od novembra 2015. do jula 2016., DIK nije MUP-u prijavila ni jednog spornog birača po bilo kom osnovu¹⁸⁵.

Uoči lokalnih izbora u Tivtu, u aprilu 2016., DIK nije prosljedio MUP-u ni jednu informaciju o mogućim neregularnostima u biračkom spisku niti je od MUP-a tražio da sprovede inspekcijski nadzor biračkog spiska u vezi sa bilo kojim spornim biračem.



Slika 52: Dopis DIK-a kojim od MUP-a traži povezivanje sa biračkim spiskom, od 16. novembra 2015.

Tek nakon višestrukog javnog ukazivanja MANS-a da se DIK ne bavi nadzorom nad biračkim spiskom, ova institucija se krajem avgusta 2016. godine obratila MUP-u i zatražila dodatne podatke o određenom broju birača koji su upisani u birački spisak.¹⁸⁶ Nakon toga, DIK se više nije obraćao MUP-u tim povodom.

MANS je početkom avgusta od DIK-a zatražio sve izvještaje i druge akte o kontroli biračkog spiska koje je ta institucija sačinila od uspostavljanja biračkog spiska.

Kako u zakonskom roku nismo dobili traženu dokumentaciju, krajem avgusta 2016. uputili smo žalbu, a kasnije i tužbu Upravnom sudu. Sud je odlučio u korist MANS-a, ali do dana zaključenja izvještaja, DIK nam nije dostavio tražene informacije.

1.5. Javnost rada

Mediji ne mogu prisustvovati sjednicama Državne izborne komisije, a ta institucija ulaže velike napore da sakrije podatke o svom radu koji bi po zakonu morali biti javni.

Iako ni u jednom važećem pravnom aktu ne postoji odredba po kojoj se sjednice Državne izborne komisije mogu zatvoriti za javnost, praksa je pokazala da su sve sjednice tog tijela bile održane bez medija.

Uoči odlučivanja o biometrijskim ličnim kartama, član DIK-a ispred nevladine organizacije Centar za monitoring i istraživanja predložio je da se sjednica otvori za medije, što je odbila većina članova iz reda vladajuće koalicije.

¹⁸⁵ Informacija saopštena na sjednici Koordinacionog tijela za praćenje implementacije izbornog procesa MUP-a od strane Ministra unutrašnjih poslova Gorana Danilovića, 27. jula 2016. godine.

¹⁸⁶ Informacija javno saopštena na sjednici Privremenog odbora Skupštine Crne Gore za praćenje primjene izbornog zakonodavstva 25. avgusta 2016. godine.

Internet prezentacija DIK-a je nepregledna, nema elementarnih tehničkih mogućnosti za korišćenje te "ne sadrži osnovne informacije koje se tiču njenog rada i izbornog procesa, kao ni informacije koje je po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama u obavezi da objavljuje".¹⁸⁷

MANS je na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama podnio 40 zahtjeva DIK-u. Dostavljena su nam dokumenta u 56 % slučajeva, nisu odgovorili na svaki treći zahtjev, a za oko 9% su naveli da nemaju tražene informacije.

MANS je podnio 13 žalbi, a do sada je donijeto osam odluka i svima se žalbe usvajaju. Podnijeli smo i četiri tužbe Upravnom sudu, ali još uvijek nema presuda.

DIK nije dostavila ni jednu traženu informaciju, iako je od podnošenja zahtjeva prošlo više od tri mjeseca. Na taj način, DIK je od javnosti sakrila zapisnike sa svojim sjednicama, podatke o aktivnostima predsjednika i drugih članova DIK-a, informacije o kontroli biračkog spiska i mnoge druge.

DIK je pokušao da ograniči pristup posmatračima akreditovanim ispred domaćih NVO, iako im Zakon o izboru odbornika i poslanika garantuje pravo praćenja kompletnog toka izbora i rad organa za sprovođenje izbora.

Naime, prilikom donošenja službenog ovlašćenja za tri domaće NVO, koje su se akreditovala za praćenje izbornog procesa¹⁸⁸, DIK je de facto zabranio posmatračima da prate određene djelove izbornog procesa uključujući: provjeru potpisa i potvrđivanje izbornih lista, štampanje, preuzimanje i distribuciju izbornog materijala, obuke za izbornu administraciju i nadgledanje važnih izbornih radnji u opštinskim izbornim komisijama, naročito u izornoj noći.

Lica koja prate rad organa za sprovođenje izbora dužni su da identifikacionu karticu nose na vidnom mjestu, poštuju red na biračkom mjestu i da ne ometaju rad organa za sprovođenje izbora.

Rad organa za sprovođenje izbora (Državne izborne komisije, opštinske izborne komisije i biračkog odbora) može pratiti samo jedno lice-predstavnik domaće nevladine organizacije koja je dobila službeno ovlašćenje za posmatranje izbora.

Lice koje prati rad organa za sprovođenje izbora ne može učestvovati u radu organa, niti na bilo koji način ometati rad organa za sprovođenje izbora.

Lice koje prati rad izbornih komisija može prisustvovati samo sjednicama komisije.

Slika 53: Inicijalno službeno ovlašćenje za posmatranje izbora izdato predstavnicima MANS-a od strane Državne izborne komisije 18. jula 2016.

Tek nakon javnog apela sve tri akreditovane NVO i intervencije Privremenog odbora Skupštine za praćenje sprovođenja izbornog zakonodavstva, DIK je promijenila službena ovlašćenja i dostavila nam nova, po kojima smo ovaj put imali pravo da pratimo sve faze i aspekte izbornog procesa.

¹⁸⁷ CDT, *DIK hitno da unaprijedi transparentnost*, Podgorica, 21. jun 2016. godine. Više informacija na: <https://www.cdtmn.org/2016/06/21/dik-hitno-da-unaprijedi-transparentnost/>

¹⁸⁸ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Centar za demokratsku tranziciju (CDT) i Centar za istraživanje i monitoring (CeMI).

Lica koja prate rad organa za sprovođenje izbora dužni su da identifikacionu karticu nose na vidnom mjestu, poštuju red na biračkom mjestu i da ne ometaju rad organa za sprovođenje izbora. Rad organa za sprovođenje izbora (Državne izborne komisije, opštinske izborne komisije i biračkog odbora) može pratiti samo jedno lice-predstavnik domaće nevladine organizacije koja je dobila službeno ovlaštenje za posmatranje izbora. <u>Državna izborna komisija će opštinskim izbornim komisijama i biračkim odborima dostaviti instrukcije u vezi sa načinom praćenja izbora od strane mobilnih (višečlanih) timova domaćih nevladinih organizacija.</u> Lice koje prati rad organa za sprovođenje izbora ne može učestvovati u radu organa, niti na bilo koji način ometati rad organa za sprovođenje izbora. <u>Lice koje prati rad izbornih komisija može prisustvovati sjednicama komisije i drugim radnjama od značaja za sprovođenje izbora.</u>

Slika 54: Izmijenjeno službeno ovlaštenje za posmatranje izbora izdato predstavnicima MANS-a od strane Državne izborne komisije 1. avgusta 2016.

2. Agencija za sprječavanje korupcije

MANS je podnio skoro 2.300 prijava Agenciji za sprječavanje korupcije protiv institucija koje nisu proaktivno objavljivale informacije o potrošnji, ili koje su trošile više od predviđenog okvira, kao i u slučajeve neprijavljenog zapošljavanja i informacije o slučajevima iz nadležnosti Agencije objavljenim u medijima.

Agencija tvrdi da nema pravo da kontroliše da li su u predizbornoj periodu sredstva korištena u skladu sa namjenama, niti da se bavi sadržajem i formom dokumenata koje su institucije proaktivno objavile, pa je odbacila ogromnu većinu načih inicijativa.

Istovremeno, Agencija je pokazala da nije spremna da istražuje sumnje u moguću političku korupciju objavljene u javnosti i pribavlja dokaze po službenoj dužnosti.

Upravni i Vrhovni sud su utvrdili da podnosioci inicijativa nemaju pravo na drugostepenost postupka po odlukama Agencije, što onemogućava kontrolu zakonitosti rada te institucije.

To znači da cijeli proces kontrole finansiranja političkih partija po inicijativama NVO i građana može institucionalno zaustaviti direktor Agencije, bez mogućnosti preispitivanja njegovih odluka. Ovo je posebno problematično imajući u vidu da su upravo mediji, NVO i građani prijavljivali slučajeve političke korupcije od strane funkcionera i aktivista vladajuće partije, a da je direktor Agencije u bliskim porodičnim vezama sa aktuelnim premijerom i potpredsjednikom upravo te partije.

2.1. Vrste inicijativa Agenciji

2.1.1. Inicijative zbog neobjavljivanja podataka

U toku praćenja objavljivanja podataka o predizbornoj potrošnji 107 institucija i pravnih lica čiji je osnivač ili većinski vlasnik država ili opština, **MANS je podnio skoro 2.300 prijava Agenciji.** Agencija je dužna da u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja vrši kontrolu institucija koje imaju obavezu da proaktivno objavljuju podatke o potrošnji budžeta. Prijave su većinom podnošene zbog nepotpune dokumentacije koju su institucije objavljivale na svojim internet prezentacijama.

Kada su u pitanju analitičke kartice računa državnih i lokalnih budžetskih korisnika, prijave su podnošene jer su institucije izostavljale podatke o osnovu po kojem su vršene isplate sredstava, kome su sredstva isplaćena, kada su vršena plaćanja, pa čak i ko je vršio plaćanja, u slučajevima kada u okviru jednog ministarstva funkcioniše nekoliko drugih institucija.

Kada su u pitanju putni nalozi, prijave su podnošene jer su prilikom objave ovih dokumenata od strane institucija izostajali podaci o potrošnji goriva i pređenoj kilometraži.

U dijelu izvoda iz trezora, analitičkih kartica budžetske rezerve i socijalnih davanja, prijave agenciji su podnošene zato što je u ovim dokumentima nedostajala svrha isplate ili naziv dobavljača.

2.1.2. Inicijative zbog prekomjerne potrošnje institucija

MANS je podnio devet inicijativa Agenciji za sprečavanje korupcije zbog višemilionske prekomjerne potrošnje u predizbornom periodu.

Prema Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja državnim i lokalnim budžetskim jedinicama, osim Državnoj izbornoj komisiji i opštinskim izbornim komisijama, **zabranjena je mjesečna potrošnja veća od prosječne** mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.¹⁸⁹

stim zakonom je propisano da će za potrošnju veću od dozvoljene odgovorno lice u državnom ili lokalnom organu biti kažnjeno novčanom kaznom od 200 do 2.000 eura.¹⁹⁰

Zbog prekomjerne potrošnje novca za izgradnju lokalne infrastrukture u predizbornom periodu, koja je zabilježena kod Ministarstva održivog razvoja i turizma i sedam crnogorskih opština¹⁹¹, MANS je podnio devet inicijativa Agenciji.

Prvu inicijativu smo uputili krajem septembra 2016. godine zbog prekomjerne potrošnje Ministarstva u prva dva mjeseca izborne kampanje.¹⁹² Uočeno je uvećanje isplaćenih sredstava u julu i avgustu¹⁹³, i to na pozicijama koje se odnose na izdatke za lokalnu infrastrukturu i na izdatke za građevinske objekte.¹⁹⁴

Naime, Ministarstvo je u prva dva mjeseca izborne kampanje za ove izdatke prosječno mjesečno trošilo po 1,1 miliona eura, za razliku od neizbornih mjeseci kada je prosjek potrošnje bio oko 650 hiljada eura. Agencija je početkom oktobra 2016. godine dopisom zatražila ispravku inicijative sa zahtjevom da se dostave konkretni dokazi¹⁹⁵, iako je, shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata, Ministarstvo na svojoj internet stranici objavilo podatke o potrošnji i oni su bili javno dostupni.

U predviđenom roku smo dopunili prijavu¹⁹⁶, ali je Agencija početkom novembra odbacila, uz navođenje da nijesu dostavljeni dokazi da Ministarstvo postupa suprotno zakonskim odredbama.¹⁹⁷

¹⁸⁹ Član 28 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja; ova zabrana ne važi jedino u slučajevima vanrednog stanja: link: http://www.antikorupcija.me/media/documents/zakon_o_finsiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.pdf

¹⁹⁰ Član 55 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja; link:

http://www.antikorupcija.me/media/documents/zakon_o_finsiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.pdf

¹⁹¹ Podgorica, Nikšić, Pljevlja, Herceg Novi, Kotor, Tivat i Cetinje

¹⁹² Inicijativa Nevladine organizacije „Mans“ od dana 21. septembra 2016. godine

¹⁹³ Analitičke kartice Ministarstva održivog razvoja i turizma koje su objavljene na internet stranici tog Vladinog resora, link: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-inovina/137510/Analitcke-kartice-Ministarstva-odrzivog-razvoja-i-turizma-i-Direkcije-javnih-radova.html>;

¹⁹⁴ Istraživački tekst NVO MANS i lista „Dan“ pod nazivom „Pred izbore opštinama podijelili 2,3 miliona“, od dana 16. septembra 2016.

¹⁹⁵ Dopis Agencije za sprečavanje korupcije Crne Gore broj 02-02-2539/7406 od dana 05. oktobra 2016. godine

MANS je sredinom novembra 2016. godine na takvu odluku Agencije uputio tužbu Upravnom sudu¹⁹⁸.

Nakon što smo dobili novu dokumentaciju o potrošnji Ministarstva u potpunom izbornom periodu, utvrdili smo da je u tom periodu **potrošilo ukupno 4,5 miliona eura¹⁹⁹, odnosno 60 odsto više nego u prethodnom kvartalu²⁰⁰**, pa smo Agenciji dostavili **novu inicijativu²⁰¹**.

Na osnovu prikupljene dokumentacije za kompletan izborni period krajem novembra 2016. godine podnijeli smo još **sedam inicijativa** zbog prekomjerne potrošnje budžeta za lokalne radove u opštinama Podgorica, Nikšić, Pljevlja, Herceg Novi, Tivat, Kotor i Cetinje, jer smo utvrdili da su njihovi izdaci bili veći od zakonski dozvoljenih.²⁰²

Do trenutka izrade ovog izvještaja Agencija nije postupila po tim inicijativama.

2.1.3. Inicijative zbog neprijavljenog zapošljavanja

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama MANS je došao do informacija o zapošljavanjima u pojedinim državnim organima koji to nisu prijavili Agenciji, u skladu sa obavezama iz Zakona o finansiranju političkih partija.

Na osnovu te dokumentacije, MANS je Agenciji podnio preko 40 prijava koje su obuhvatale gotovo 100 potpisanih ugovora koji nisu dostavljeni Agenciji.

Agencija nam je odgovorila na 20 prijava. U 13 slučajeva je odbacila naše prijave, uglavnom, navodeći da angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu ne smatra zapošljavanjem predviđenim članom 33 Zakona, pa samim tim i ne potpada pod obaveze, zabrane i ograničenja propisana tim Zakonom.

Po pitanju prijava u kojima navodite da javna preduzeća Kulturni centar Bar i Komunalne djelatnosti Bar nisu ispunila obaveze koje su propisane članom 33 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, budući da nisu dostavila Agenciji odluku o zapošljavanju sa kompletnom pratećom dokumentacijom, obavještavamo vas da se angažovanje lica na osnovu ugovora o djelu *ne smatra* zapošljavanjem predviđenim ovim članom Zakona, pa samim tim i *ne potpada* pod obaveze, zabrane i ograničenja propisane članom 33 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Slika 55: Odgovor Agencije za sprječavanje korupcije po MANSovim prijavama za neprijavljeno zapošljavanje Kulturnog centra Bar i Komunalnih djelatnosti Bar (broj prijava 2525 i 2526)

Za sedam podnijetih prijava Agencija nas je obavijestila da će u konkretnim slučajevima podnijeti nadležnom Sudu zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, jer nisu ispunile obaveze propisane članom 33.

¹⁹⁶ Uređena prijava Nevladine organizacije MANS od dana 13. oktobra 2016. godine

¹⁹⁷ Zaključak Agencije za sprečavanje korupcije Crne Gore broj 02-02-2539/9550 od dana 02. novembra 2016. godine

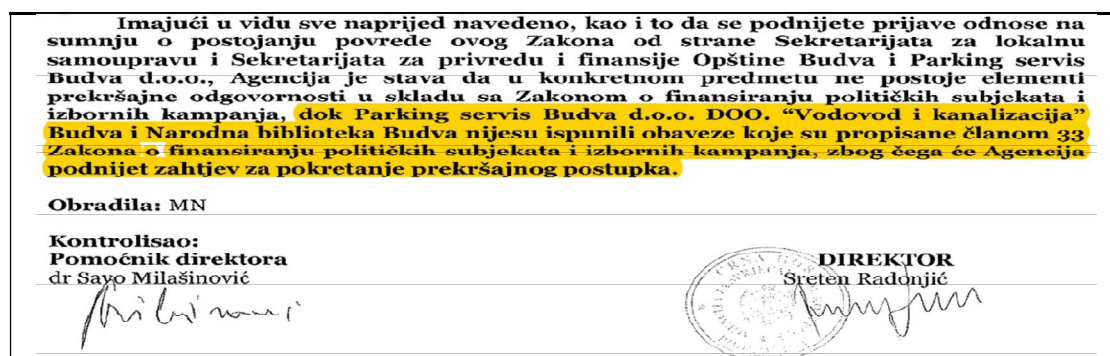
¹⁹⁸ Tužba Upravnom sudu Crne Gore od dana 17. novembra 2016. godine

¹⁹⁹ Analitičke kartice Ministarstva održivog razvoja i turizma koje su objavljene na internet stranici tog Vladinog resora, link: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-imovina/137510/Analiticke-kartice-Ministarstva-odrzivog-razvoja-i-turizma-i-Direkcije-javnih-radova.html>

²⁰⁰ Izvor podataka je SAP sistem, koji se vodi u elektronskoj formi, a odnosi se na kompletnu potrošnju iz Državnog trezora Ministarstva finansija za april, maj, jun i jul 2016. godine; ove podatke Nevladina organizacija MANS je dobila od Ministarstva finansija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

²⁰¹ Inicijativa Agenciji za sprečavanje korupcije Crne Gore od dana 30. novembra 2016. godine

²⁰² Inicijative Agenciji za sprečavanje korupcije Crne Gore od dana 30. novembra 2016. godine



Slika 56: Odgovor Agencije za sprečavanje korupcije po MANSovim prijavama za neprijavljeno zapošljavanje Parking servisa Budva, Vodovod i kanalizacija Budva i Narodna biblioteka Budva

2.1.4. Inicijative na osnovu informacija iz medija

Agencija je pokazala da nije spremna da po službenoj dužnosti pribavlja dokaze o mogućoj političkoj korupciji.

MANS je Agenciji podnio ukupno 41 inicijativa na osnovu članaka objavljenih u medijima u kojima se iznose sumnje u moguću političku korupciju.

je dostavio Agenciji inicijative za postupanje u odnosu na slučajeve koji su objavili mediji, kao što su dnevnik Anele Čekić²⁰³, spiskovi državljana u dijaspori kojima je vladajuća partija navodno plaćala dolazak u Crnu Goru na glasanje.²⁰⁴

Članci su se uglavnom odnosili na tvrdnje građana da se ulice u naseljima ili gradskim kvartovima asfaltiraju za glasače vladajuće partije, ili da se biračima te partije dijele drva za ogrijev, ali i zbog intenzivne terenske kampanje zvaničnika Vlade i državnih i lokalnih institucija u predizbornom periodu.²⁰⁵ Naime, oni su u vrijeme izborne kampanje intenzivno obilazili lokacije na kojima su izvođeni infrastrukturni radovi ili svečano obilježavan početak određenih projekata.

Agencija za sprečavanje korupcije je zatražila dopunu inicijativa, a nakon što je to urađeno, u kratkom roku je većinu odbacila uz identična obrazloženja da su nepotpune i da nijesu dostavljeni dokazi.²⁰⁶

Takvim postupanjem u odnosu na podnijete inicijative Agencija za sprečavanje korupcije je jasno pokazala da nema namjeru da vrši nadzor koji joj je zakonom povjeren, iako je dužna da ocijeni sve navode iz prijave koje joj se dostavljaju, i preduzme mjere za pribavljanje potrebnih dokaza.

Protiv odluka Agencije MANS je u novembru 2016. godine podnio tužbe Upravnom sudu Crne Gore, ali do zaključenja izvještaja presude nisu donijete²⁰⁷.

2.2. Odluke Agencije i sudske presude

Agencija je odbacila čak 1.895 inicijativa nakon što je zauzela stav da nema pravo kontrolisati da li su u

²⁰³ Slučaj je objavljen u dnevnom listu „Dan“

²⁰⁴ Link: <http://bosnjaci.net/prilog.php?pid=60206>

²⁰⁵ Prijave su podnijete u septembru, oktobru i novembru 2016. godine

²⁰⁶ Agencija za sprečavanje korupcije je u oktobru i novembru 2016. godine odbacila ukupno 35 inicijativa nevladine organizacije „Mans“, a za ukupno 41 inicijativu Agencija za sprečavanje korupcije Crne Gore je tražila ispravku

²⁰⁷ Nевladina organizacija „Mans“ je u novembru mjesecu 2016. godine podnijela 35 tužbi Upravnom sudu Crne Gore

predizbodnom periodu sredstva korištena u skladu sa namjenama, kao i da nemaju zakonski osnov da se bave sadržajem i formom dokumenata koje su institucije proaktivno objavile. Upravni i Vrhovni sud su utvrdili da podnosioci inicijativa nemaju pravo na drugostепенost postupka po odlukama Agencije, što onemogućava kontrolu zakonitosti rada te institucije. U 30 slučajeva Agencija je obavijestila da će nadležnom sudu podnijeti zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka²⁰⁸ u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju političkih partija.

Agencija je zauzela stav da ne kontroliše da li su obveznici zakona koristili sredstva budžeta u skladu sa namjenama, te da je to u nadležnosti drugih institucija. Takođe, Agencija je navela da se nije bavila sadržajem i formom analitičkih kartica i putnih naloga tvrdeći da na to nema zakonsko uporište.

Sadržaj i forma analitičke kartice nisu propisani zakonom niti podzakonskim aktom u Crnoj Gori, niti u naučnoj teoriji koja obrađuje ovu problematiku. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja nije predvidio mogućnost Agenciji ili drugom licu da propisuje sadržaj i formu analitičkih kartica obveznika Zakona. Agencija nema zakonsko uporište da propiše sadržaj analitičke kartice za organe vlasti u periodu izborne kampanje jer, između ostalog, i nema nadležnosti za sprovođenje finansijske kontrole nad organom vlasti.

Član 32 istog Zakona propisuje zabranu javnim funkcionerima korišćenja službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe. Ova zabrana se ne odnosi na javne funkcionere koji imaju status štice ličnosti, dok je stavom 3 istog člana propisano da su svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi, privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave dužni da na svojoj internet stranici objavljuju sedmodnevno sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. Agencija ne kontroliše da li su obveznici Zakona popunili sve predviđene pozicije obrasca putnog naloga kao što su količina goriva, maziva, motornog ulja i slično, već da li je došlo do povrede člana Zakona koji zabranjuje javnim funkcionerima korišćenje službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe.

Članom 55 stav 1 tačka 18 i 22 istog Zakona propisano je da će se novčanom kaznom od 200 eura do 2.000 eura kazniti za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, javnom preduzeću, javnoj ustanovi, državnom fondu i privrednom društvu čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, ako od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec nakon održavanja izbora, **sedmodnevno** na svojoj internet stranici ne objavljuju **analitičke kartice** sa svih računa koje imaju u svom posjedu i ne dostavljaju ih Privremenom odboru, kao i ne objavljuju sedmodnevno na internet stranici **sve izdate putne naloge** za upravljanje službenim vozilima od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

U skladu sa nadležnostima koje ima, Agencija za sprječavanje korupcije je konstatovala da je: **Poreska uprava ispunila Zakonom propisane obaveze za vrijeme izborne kampanje i objavila analitičke kartice i izdate putne naloge u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.**

Kako Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja nije propisana detaljna sadržina: koje sve podatke mora da sadrži analitička kartica i putni nalog, to se Agencija nije upuštala u utvrđivanje tačnosti objavljenih podataka, kako je to podnosilac u prijavama tražio.

Cilj i svrha sprovođenja Zakona je transparentna upotreba javnih resursa u toku izborne kampanje i sprovođenje upravnog postupka i izricanje mjera upozorenja isključivo političkom subjektu (čl. 48 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja) kao i pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica, političkog subjekta, odgovornog lica u organu državne uprave, ukoliko postoje elementi prekršajne odgovornosti.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, kao i to da se podnijete prijave odnose na sumnju o postojanju povrede ovog Zakona od strane Poreske uprave kao državnog organa, Agencija je stava da u konkretnom predmetu ne postoje elementi prekršajne odgovornosti u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Obradila: MS

Kontrolisao:
Pomoćnik direktora
dr Savo Milašinović

DIREKTOR
Bretan Radonjić

Slika 57: Izvod iz dopisa Agencije za sprječavanje korupcije br. 02-02-2539/5383 od 16.09.2016. god.

Transparentnost kao jedan od segmenata zakonitosti podrazumijeva upravo da se javni resursi koriste namjenski, što Agencija uporno odbija da kontroliše.

Osim toga, cilj i svrha sprovođenja Zakona nikako ne može biti samo transparentna upotreba javnih resursa u toku izborne kampanje već i njihova aktivna kontrola, s obzirom na to da transparentnost ne isključuje istovremeno i protivpravnost.

²⁰⁸ Radi se o prekršajima protiv: Parking servisa Opštine Budva, Vodovod i kanalizacija Opštine Budva, Narodne biblioteke Opštine Budva, Čistoća DOO Pljevlja, Sekretarijata za budžet i finansije Opštine Ulcinj, Sekretarijata lokalne uprave Opštine Andrijevica, Uprave za vode, Agencije za izgradnju i razvoj Opštine Herceg-Novi, Parking servisa Opštine Herceg-Novi i Vodovod i kanalizacija Opštine Herceg-Novi.

Polazeći od prakse uspostavljene na ranijim izborima i zakonom definisanog prava da kao posmatrač izbora prati zakonitost rada organa za sprovođenje izbora, MANS je podnio 1342 tužbe Upravnom sudu Crne Gore radi ocjenjivanja zakonitosti postupanja Agencije.

Naime, tokom ranijih izbora MANS je pred Upravnim sudom osporavao odluke Državne izborne komisije koja je tada bila nadležna da postupa po podnešenim prijavama.

Međutim, na ovim izborima Upravni sud odstupa od ranije zauzetih stavova, sa stavom da MANS ne može biti stranka u tim postupcima i da nema pravo da dovodi u pitanje odluke Agencije i podnosi tužbe Upravnom sudu, ne ocjenjujući zakonitost postupanja Agencije.

Za razliku od tog stava, Upravni sud je ranije u više odluka donosio meritorne odluke po tužbama MANS-a u predmetima iste vrste²⁰⁹, od kojih je značajan broj tih tužbi usvojen i odluke tuženog organa poništene. Više tih odluka Upravnog suda prošlo je provjeru i pred Vrhovnim sudom Crne Gore i ni u jednom slučaju ni taj sud nije osporio pravo MANS-a da podnosi tužbe ove vrste. Upravni sud nije dao razloge ili bilo kakvo obrazloženje zbog čega je sada promijenio stav koji je ranije zauzeo u više svojih odluka i stav Vrhovnog suda.

Upravni sud je do zaključenja ovog izvještaja donio odluku u 47 slučajeva, kojim je svaka tužba odbačena, uz obrazloženje da MANS kao podnosilac prijava nema svojstvo stranke u ovom postupku, ne upuštajući se u utvrđivanje osnovanosti naših navoda.

Iz tog razloga, Vrhovnom sudu Crne Gore podnijeli smo zahtjev da preispita ovakav stav Upravnog suda. Međutim, **Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev MANS-a, potvrđujući na taj način prethodno donijeti stav Upravnog suda** da MANS kao ovlašćeni posmatrač izbornog procesa nema pravo pokretati sporove protiv odluka Agencije. Ni ovaj sud nije dao razloge i obrazloženje za promjenu ranijeg stava.

Inače, na čelu Upravnog suda je bivša visoka funkcionerka izvršne vlasti²¹⁰, a njen izbor koje je sproveden prošle godine ojačava sumnje u politički uticaj na sudove. Aktuelna predsjednica Upravnog suda je izabrana iako nikada nije bila sudija, u konkurenciji dugogodišnjih sudija. Njen izbor je izvršen 03. marta 2015. godine, tačno 17 dana prije stupanja na snagu zakona po kome ona ne bi ispunjavala propisane uslove da bude izabrana za predsjednicu suda²¹¹.

3. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Prilikom analize i kontrole biračkog spiska MANS se suočio sa brojnim opstrukcijama od strane administracije MUP-a. Pokušali smo da dođemo do podataka o mogućim neregularnostima kroz Koordinaciono tijelo koje je formirao sam MUP, ali u tome nismo imali mnogo uspjeha.

Na kratko nam je bio omogućen uvid u baze podataka MUP-a, što nam je omogućilo znatno efikasnije analize, ali administracija MUP-a nam je zatim zabranila vršenje uvida, na osnovu tumačenja zakona da nam se mogu dostaviti samo kopije traženih dokumenata.

²⁰⁹ Presude Upravnog suda U.br.1142/2014, U.br.1143/2014, U.br.1144/2014, U.br.1146/2014, U.br.1148/2014, U.br.1149/2014, U.br.1150/2014, U.br.1151/2014, U.br.1152/2014, U.br.1153/2014, U.br.1154/2014, U.br.1155/2014, U.br.1156/2014, U.br.1157/2014, U.br.1158/2014, U.br.1159/2014, U.br.1160/2014, U.br.1162/2014, U.br.1163/2014, U.br.1164/2014, U.br.1165/2014, U.br.1166/2014

²¹⁰ Predsjednica Upravnog suda prije izbora na ovu dužnost nikada ranije nije obavljala sudijsku funkciju, a prije izbora bila je pomoćnik tadašnjeg ministra pravde i sada novog premijera Duška Markovića

²¹¹ Dana 20.03.2015. godine stupio je na snagu Zakon o Sudskom savjetu i sudijama po kome je za predsjednika Upravnog suda propisan uslov od 12 godina radnog iskustva na pravnim poslovima, od čega najmanje 5 godina na sudijskog, odnosno tužilačkoj funkciji. Po ranije važećem zakonu za predsjednika Upravnog suda bio je propisan uslov radnog iskustva od 10 godina, bez zahtjeva vezanog za staž na sudijskoj ili tužilačkoj funkciji.

Do zaključivanja biračkog spiska, administracija MUP-a nam nije dostavila na desetine hiljada stranica dokumenata na osnovu kojih su upisani sporni birači, a u mnogim slučajevima dostavljena dokumentacija nije kompletna.

3.1. Koordinaciono tijelo

U cilju unapređenja tačnosti biračkog spiska, po dolasku na čelo Ministarstva unutrašnjih poslova, opozicioni ministar Gorana Danilović,²¹² formirao je Koordinaciono tijelo za praćenje implementacije izbornog procesa. Ovo tijelo su, pored ministra i službenika MUP-a, činili predstavnici tri partije²¹³ i predstavnici tri nevladine organizacije²¹⁴.

Koordinaciono tijelo je počelo je sa radom u julu 2016. godine, a kroz sastanke su tražene i analizirane informacije koje je trebalo da dostavlja Služba MUP-a za informacione tehnologije. Iako su svi članovi koordinacionog tijela istovremeno lica koja po Zakonu o biračkom spisku imaju pravo pristupa podacima iz biračkog spiska, Služba im u kontinuitetu nije dostavljala informacije sa izgovorom da kao članovi tog tijela nemaju pravo pristupa traženim podacima.

Ministar je nakon višemjesečnog postupka suspendovao načelnicu Službe za informacione tehnologije krajem septembra 2016. godine, nakon čega je postavljena nova vd načelnica. Ipak, većina podataka koje je ova služba trebalo ranije da dostavi nije dostavljena članovima Koordinacionog tijela.

Ministar je krajem jula 2016. godine najavio da će se članovima koordinacionog tijela obezbijediti posebna prostorija za direktan pristup svim podacima koji su u posjedu MUP-a, a koji utiču na tačnost i ažurnost biračkog spiska. Međutim, tek krajem septembra, osam dana uoči zaključivanja biračkog spiska, konačno su se stekli uslovi da članovi koordinacionog tijela vrše neposredan uvid u birački spisak. Ipak, zbog izuzetno kratkog roka do zaključenja biračkog spiska, detaljnije provjere većeg broja birača u tom trenutku više nije bilo moguće sprovesti.

3.2. Zabrana vršenja uvida

Nakon početnih analiza biračkog spiska, MANS je od MUP-a zatražio da im se dostave podaci za nekoliko hiljada građana, kako bi se izvršila provjera da li su ta lica zakonito upisana u birački spisak, kao i da li su određena lica brisana iz biračkog spiska u skladu sa Zakonom.

Imajući u vidu da je proces dostavljanja tražene dokumentacije tekao sporo, kao i da su se službenici MUP-a žalili da ne mogu ispuniti zakonsku obavezu u skladu sa rokovima propisanim Zakonom, MANS je prihvatio predlog MUP-a da naši predstavnici vrše uvid u dokumentaciju u prostorijama MUP-a, jer je to mnogo ekonomičnije rješenje.

Međutim, nakon samo par dana vršenja uvida u toku koga smo otkrili brojne nepravilnosti u biračkom spisku, MUP nam je zabranio da na taj način pristupamo podacima i naložio da nam se dokumentacija dostavlja isključivo u štampanoj formi. Takvu odluku su opravdali odredbom iz zakona po kojoj je navedeno da pravo uvida imaju ovlašćeni predstavnik parlamentarne stranke i potvrđene izborne liste, dok nevladine organizacije imaju pravo na dostavljanje kopije dokumentacije.²¹⁵

Nakon toga MANS je nastavio da podnosi zahtjeve za dostavljanje dokumentacije, a MUP nam najčešće nije dostavljao informacije, ili su dostavljali nepotpune ili nepotrebne informacije. Naravno razvrstavanje i analiza svih

²¹² Ministar Danilović imenovan je od strane Skupštine Crne Gore 18. maja 2016. godine, kao ministar iz redova opozicije. Imenovanje opozicionog ministra u Vladi dio je dogovora partije na vlasti i dijela opozicionih partija da se formira Vlada izbornog povjerenja, koja bi doprinijela povećanju povjerenja u regularnost izbora.

²¹³ Socijalistička narodna partija (SNP), Socijaldemokratska partija (SDP) i Demos.

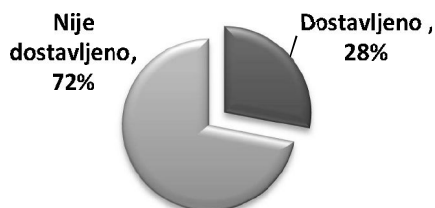
²¹⁴ Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) i Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS).

²¹⁵ Zakon o biračkom spisku, član 24.

tih dokumenata je uzimala izuzetno mnogo vremena, kako administraciji MUP-a, tako i MANS-u, pa je postupak čišćenja biračkog spiska bio mnogo sporiji, nego u slučaju direktnog uvida u MUP-ove baze podataka.

3.3. Nedostavljanje informacija

Zakonom je propisano da je Ministarstvo dužno da nevladinoj organizaciji, kojoj je od strane nadležnog organa izdato ovlaštenje za praćenje izbora, na njihov zahtjev, dostavi podatke koji utiču na tačnost i ažurnost vođenja biračkog spiska, u roku od 48 časova od dana prijema zahtjeva. Ipak, i pored toga, MUP je po svim zahtjevima koje je MANS uputio ovoj instituciji kasnio sa odgovorima, a na veliki broj naših zahtjeva, koji su obuhvatali preko 20 hiljada birača, odgovori nisu dostavljeni.



Grafik 23: Odgovori MUP-a po podnijetim zahtjevima za podacima o 28.806 birača

Prvenstveno, MANS je u periodu raspisivanja parlamentarnih izbora do zaključenja biračkog spiska podnio zahtjeve za dostavljanje dokumentacije za 28.806 birača.

Od ove brojke, za čak više od polovine slučajeva MUP nije dostavio kompletne podatke, odnosno za 20.737 birača.

Na primjer, po zahtjevu MANS-a za dostavljanje informacija o licima koja su po prvi put upisana u birački spisak, kao i o licima kojima je promijenjena adresa prebivališta, MUP je dostavio samo podatke vezane za upis birača u registar državljana, dok ostatak dokumentacije vezano za prebivalište ovih osoba nisu dostavljene ni u trenutku izrade ovog izvještaja. Samim tim, MANS nije mogao do kraja da završi analizu svih slučajeva za koje je smatrao da na neki način mogu biti sporni.

MANS je od MUP-a zatražio spisak stranaca sa stalnim boravištem u Crnoj Gori, kao i spisak svih birača sa brojevima ličnih karata i pasoša, ali odgovor na ove informacije nikada nije dostavljen.

4. Privremeni odbor Skupštine Crne Gore

Od svog osnivanja pa do održavanja izbora, Privremeni odbor Skupštine za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces nije vršio bilo kakav nadzor nad potrošnjom državnih sredstava od strane institucija u toku izborne kampanje.

4.1. Sastav i nadležnosti Privremenog odbora Skupštine

Privremeni odbor je imenovala Skupština Crne Gore 28. jula 2016. godine na osnovu prethodno donijete Odluke o obrazovanju Odbora za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces²¹⁶. Iako po odluci o obrazovanju Odbor broji 14 članova, po sedam iz vlasti i opozicije, u praksi je imao 12 članova, od čega sedam iz vladajuće koalicije i pet iz opozicije.²¹⁷ Odborom su ko-predsjedavali po jedan poslanik vlasti i opozicije²¹⁸.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja predviđa da se Privremenom odboru, jednako kao i Agenciji za sprječavanje korupcije, sedmodnevno dostavljaju sve analitičke kartice državnih

²¹⁶ Odluka o obrazovanju Odbora donijeta je 31. jula 2015. godine, a dopunjena 13. oktobra 2016.

²¹⁷ Članovi Odbora iz vlasti bili su Milutin Simović (DPS), Miodrag Vuković (DPS), Predrag Sekulic (DPS), Mevludin Nuhodžić (DPS), Suljo Mustafić (BS), Zorica Martinović (PCG) i Ljerka Dragičević (HGI), a iz redova opozicije Draganja Vuksanović (SDP), Dritan Abazović i Miloš Konatar (GP URA), Neven Gošović (DCG) i Zoran Miljanić (Demos). Zbog bojkota rada Parlamenta, dva mjesta iz opozicione kvote koja su pripadala najvećem poslaničkom klubu – Demokratskom frontu, nisu bila popunjena.

²¹⁸ Milutin Simović (DPS) u ime vlasti i Draganja Vuksanović (SDP) u ime opozicije.

i lokalnih budžetskih korisnika, svi podaci o socijalnim davanjima, analitičke kartice državne i lokalnih budžetskih rezervi, izvodi iz državnog i lokalnih trezora, kao i putni nalozi za korišćenje službenih vozila, u cilju vršenja parlamentarnog nadzora zloupotreba državnih fondova za partijske svrhe.

4.2. Aktivnosti Privremenog odbora Skupštine

Ovo skupštinsko radno tijelo nikada nije definisalo čak ni na koji će način da kontroliše analitičke kartice, izvode iz trezora, podatke o socijalnim davanjima i druge informacije koje su im institucije dostavljale sedmodnevno ili petnaestodnevno u toku izbornog procesa.

Zbog toga, Privremeni odbor nikada nije održao ni jednu sjednicu posvećenu nadzoru nad potrošnjom institucija i provjerama zloupotreba, niti je analizirao bilo koji od velikog broja dokumenata koje su institucije dostavljale.

Od raspisivanja parlamentarnih izbora, 11. jula, pa do održavanja izbora, 16. oktobra 2016. godine Odbor je održao sedam sjednica. Prva sjednica bila je konstitutivna, na kojoj su odabrani ko-predsjedavajući Privremenim odborom.

Pet sjednica je bilo posvećeno implementaciji Zakona o biračkom spisku, odnosno Zakonu o izboru odbornika i poslanika, i sastancima sa predstavnicima relevantnih institucija – MUP i DIK, kako bi se obezbijedila puna implementacija u zakonom predviđenim rokovima.

Samo jedna održana sjednica bila je posvećena radu Agencije za sprječavanje korupcije i aktivnostima koje ona preduzima u cilju otkrivanja zloupotreba javnih fondova u izborne svrhe.

Od sve tri institucije čiji je rad nadzirao – Državne izborne komisije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za sprječavanje korupcije, Odbor je zatražio da dostave akcione planove sa spiskom obaveza koje su ta tijela dužna da sprovedu do izbora i rokovima. Institucije su te akcione planove dostavile, nakon čega je Odbor sproveo raspravu sa njihovim predstavnicima i razgovarao o svim predloženim mjerama iz tih dokumenata.

Odbor je neuporedivo veću pažnju posvetio biračkim spiskovima i zakonu o izboru odbornika i poslanika, pa je od Ministarstva unutrašnjih poslova i Državne izborne komisije zatražio i izvještaje o ispunjenosti mjera iz akcionih planova koje su institucije prethodno dostavile. Nakon toga, u prisustvu predstavnika ovih institucija Odbor je razmatrao izvještaje, kako bi se obezbijedilo ispunjenje svih obaveza u predviđenim rokovima.

Sa druge strane, Odbor od Agencije za sprječavanje korupcije nije zatražio bilo kakav izvještaj o realizaciji obaveza ove institucije i rezultatima rada u cilju sprječavanja zloupotrebe javnih resursa u partijske svrhe, niti je o radu ove institucije više raspravljao, nakon inicijalne sjednice na kojoj se razgovaralo o Akcionom planu Agencije.

5. SPECIJALNI TUŽILAC ZA KORUPCIJU I ORGANIZOVANI KRIMINAL

Dopunama zakona koje su usvojene uoči ovih izbora, gonjenje krivičnih djela protiv izbornih prava je prebačeno na Specijalnog tužioca za korupciju i organizovani kriminal, ali to nije dovelo do efektivnijeg i transparentnijeg procesuiranja tih slučajeva.

Specijalno tužilaštvo je izigralo izmjene zakona, pa su tim predmetima nastavili da se bave osnovni tužioci koji, kao ni ranije, nisu imali rezultata.

MANS je podnio 156 krivičnih prijava zbog sumnje da su izvršenja krivična djela protiv izbornih prava, tužioci su odbacili 20 slučajeva, a o ostalim predmetima nema informacija ni mjesec i po dana nakon podnošenja prijava. Tužilaštvo je odbacilo sve predmete samo na osnovu izjava osumnjičenih koji su negirali da su izvršili krivična djela.

5.1. Pravni okvir

Uoči ovih izbora dopunjen je Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) i proširene su nadležnosti tog tužilaštva u odnosu na krivično gonjenje učinilaca krivičnih djela protiv izbornih prava. U predlogu ove dopune zakona navedeno je da je Sporazumom predstavnika vlasti i opozicije o stvaranju uslova za fer i slobodne izbore, a imajući u vidu stepen društvene opasnosti ovih krivičnih djela, preuzeta obaveza utvrđivanja nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva za ova krivična djela.

Dakle, utvrđivanje nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva za ova krivična djela trebalo je da na ovim izborima obezbijedi profesionalnije i efikasnije postupanje. Primjena dopuna zakona je ograničena do pravnosnažnog okončanja postupaka pokrenutih povodom oktobarskih izbora²¹⁹.

U Glavi 16 Krivičnog zakonika Crne Gore (KZ) su propisana krivična djela protiv izbornih prava i to:

- povreda prava kandidovanja (član 184 KZ-a)
- povreda prava glasanja iz člana (član 185 KZ-a),
- povreda slobode opredjeljenja pri glasanju (član 186 KZ-a),
- zloupotreba prava glasanja (član 187 KZ-a)
- sastavljanje netačnih biračkih spiskova iz člana (član 188 KZ-a),
- sprečavanje održavanja glasanja (član 189 KZ-a)
- sprječavanje praćenja glasanja (član 190 KZ-a),
- povreda tajnosti glasanja (član 191 KZ),
- falsifikovanje rezultata glasanja (član 192 KZ-a) i
- uništavanje dokumenata o glasanju (član 193 KZ-a)

Takođe, Krivični zakonik propisuje i krivično djelo u članu 193a kome iz nejasnih razloga u zakoniku nije dat naziv, a čiji je izvršilac službeno lice koje za predstavljanje izborne liste koristi ili omogućiti korišćenje državne imovine.

Na kraju, u članu 194 Krivični zakonik navodi teška djela protiv izbornih prava za koja propisuje težu kaznu ako usljed nekog od krivičnih djela nastupi teža posljedica²²⁰.

5.2. Pregled podnešenih krivičnih prijava

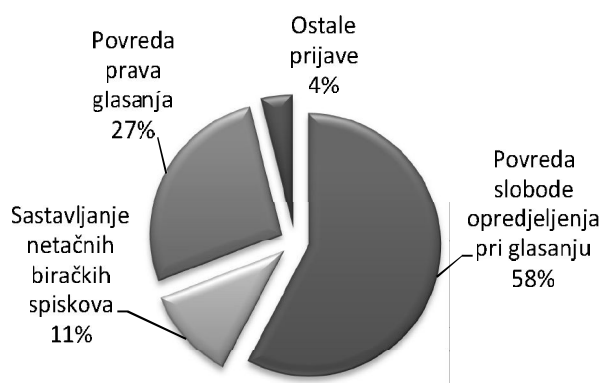
Tokom predizborne kampanje i na sami dan izbora, MANS je Specijalnom državnom tužiocu za korupciju u organizovani kriminal (SDT) podnio ukupno **156 krivičnih prijava** zbog sumnje da su počinjena krivična djela protiv izbornih prava.

²¹⁹ Član 2. Zakona o dopuni Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu

²²⁰ Narušavanje javnog reda i mira i ugrožavanje imovine vrijednosti preko 20.000 eura, ako je doveden u opasnost život više lica, ako je nastupila teška tjelesna povreda nekog lica ili imovinska šteta u iznosi većem od 40.000 eura, ako je nastupila smrt jednog ili više lica.

Najveći broj prijava koje su podnijete SDT-u se odnosio na povredu slobode opredjeljenja pri glasanju. Podnijeli smo 90 takvih prijava.

Značajan broj krivičnih prijava je podnjet zbog **povrede prava glasanja**, odnosno onemogućavanja građana da glasaju i to 42 prijava.



Grafik 24: Struktura podnijetih krivičnih prijava

Zbog **sastavljanja netačnih biračkih spiskova** i zloupotreba tog dokumenta je podnjet 18 krivičnih prijava. Podnijete su dvije krivične prijave zbog sumnje u **kupovinu ličnih karata**.

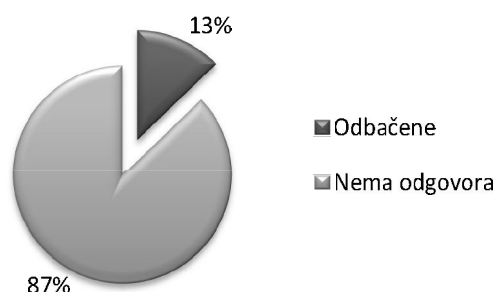
Zbog sumnje na zloupotrebu službenih vozila su podnijete dvije prijave, a po dvije krivične prijave su podnijete zbog nezakonitog zapošljavanja u predizbornoj periodu.

MANS je takođe podnio šest prijava koje su se odnosile na sprečavanje praćenja glasanja, zloupotrebe prava glasanja, sprečavanje održavanja glasanja i mogućeg falsifikovanja rezultata glasanja.

Većina krivičnih prijava je pored informacija o mogućem krivičnom djelu sadržala i podatke o mogućim počinionicima, fotografije ili video materijal, kontakte svjedoka i druge dokaze.

Do završetka ovog izvještaja iz kancelarije SDT-a smo dobili odgovor da je procesuirano ukupno **20 krivičnih prijava** koje smo podnijeli i da su sve **odbačene**.

Ni mjesec i po nakon izbora nemamo informacije da li je Specijalni tužilac radio bilo šta u skoro 90% slučajeva. Ovo je posebno problematično imajući u vidu da je MANS je podnio 117 prijava koje su se odnosile na krivična djela povrede slobode opredjeljenja građana na sam dan izbora.



Grafik 25: Odgovori Specijalnog tužioca na krivične prijave MANS-a

5.3. Postupanje tužilaštva po krivičnim prijavama

5.3.1. Pregled odgovora po prijavama

Svih 20 odluka koje je tužilaštvo do sada donijelo po prijavama MANS-a bile su identične - tužilaštvo je odbacilo prijavu sa zaključkom da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka protiv bilo kog lica za bilo koje krivično djelo.

Većina odgovora tužilaštva je izuzetno štura, u njima nema ne nikakvih obrazloženja šta je tokom izviđaja preduzeto i na osnovu čega konkretno su zaključili da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka, a samo u nekim slučajevima tužilaštvo nam je dostavilo rješenja o odbacivanju krivičnih prijava.

Shodno odredbi člana 271. Zakonika o krivičnom postupku, državni tužilac prijavu odbacuje obrazloženim rješenjem i o odbacivanju krivične prijave obavještava se podnosilac prijave koji će se poučiti o pravu na podnošenje pritužbe na rješenje o obacivanju krivične prijave.

Takođe, prema istom članu državni tužilac može sam ili posredstvom policije pozvati podnosioca prijave i druga lica radi prikupljanja dodatnih obavještenja, naročito ako je izvršilac nepoznat.²²¹

Dakle, citirana odredba nalaže tužiocu da o odbacivanju krivične prijave donese obrazloženo rješenje koje se mora dostaviti podnosiocu prijave jer on ima pravo pritužbe na isto. Nedonošenjem i nedostavljanjem rješenja podnosiocu prijave se faktički uskraćuje pravo podnošenja pritužbe protiv rješenja.

Pored toga, ni u jednom slučaju gdje su odbacili prijavu protiv određenog lica tužioci nijesu pozvali podnosioca prijave, niti bilo koje drugo lice, osim tih prijavljenih lica, radi prikupljanja obavještenja.

U slučajevima kada je izvršilac nepoznat, tužioci takođe nijesu pozivali podnosioca prijave ili neko drugo lice radi prikupljanja obavještenja, već su MANS-u davali nezakonitu pravnu pouku da može da podnese prijavu protiv tačno određenog lica.

5.3.2. Izigravanje izmjena Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu

Specijalno državno tužilaštvo je faktički izigralo nedavne dopune zakona kojima je u njegovu nadležnost propisano postupanje po krivičnim prijavama vezanim za izbore i prebacilo te predmete tužiocima iz Osnovnih tužilaštava. Zakon je dopunjen upravo da bi specijalno tužilaštvo obezbijedilo efikasnije i profesionalnije postupanje po prijavama za ova krivična djela, jer osnovni tužioci ranije nisu imali nikakve rezultate u procesuiranju ovih krivičnih djela.

U avgustu ove godine stupile su na snagu izmjene zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu²²² po kojima je Specijalno državno tužilaštvo nadležno za gonjenje učinilaca krivičnih djela protiv izbornih prava povodom oktobarskih parlamentarnih izbora.

²²¹ Član 271. ZKP-a propisuje:

(1) Državni tužilac će **obrazloženim rješenjem odbaciti prijavu** ako iz same prijave proističe da prijavljeno djelo nije krivično djelo, ili nije krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, ako je nastupila zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju gonjenje.

(2) **O odbacivanju krivične prijave obavijestiti se podnosilac krivične prijave**, oštećeni u skladu sa članom 59 ovog zakonika, kao i lice protiv koga je podnijeta krivična prijava, ako ono to zahtijeva. Oštećeni i **podnosilac krivične prijave u obavještenju će se poučiti o pravu na podnošenje pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave**.

(3) Ako državni tužilac iz same prijave ne može ocijeniti da li su vjerovatni navodi prijave ili ako podaci u prijavi ne pružaju dovoljno osnova ni za donošenje naredbe o sprovođenju istrage niti rješenja o odbacivanju prijave, **a naročito ako je izvršilac nepoznat, državni tužilac će**, sam ili posredstvom drugih organa, **prikupiti potrebna obavještenja. U tu svrhu državni tužilac može pozvati podnosioca prijave**, prijavljeno lice i **druga lica za koja ocijeni da mogu pružiti relevantne podatke od značaja za donošenje odluke po prijavi. Ako nije u mogućnosti da to preduzme sam, državni tužilac će zahtijevati od policije da prikupi potrebna obavještenja i preduzme druge mjere radi otkrivanja krivičnog djela i učinioca** u skladu sa čl. 257, 258 i 259 ovog zakonika.

(4) Radi razjašnjenja određenih stručnih pitanja koja se postavljaju kod odlučivanja o krivičnoj prijavi, državni tužilac može zatražiti od lica odgovarajuće struke da mu o tim pitanjima da potrebna objašnjenja.

(5) Državni tužilac može uvijek tražiti da ga policija obavijesti o mjerama koje su preduzete. Policija je dužna da mu bez odlaganja odgovori.

(6) Ako i poslije preduzetih radnji iz st. 3, 4 i 5 ovog člana postoje neke od okolnosti iz stava 1 ovog člana ili ako ne postoji osnovana sumnja da je osumnjičeni izvršio krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, državni tužilac će odbaciti prijavu.

(7) Državni tužilac i drugi državni organ, privredna društva i druga pravna lica dužni su da prilikom prikupljanja obavještenja, odnosno davanja podataka, postupaju obazrivo, vodeći računa da se ne naškodi časti i ugledu lica na koje se ovi podaci odnose.

²²² Zakon o dopuni Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu objavljen je u "Služ. listu CG" br.53/2016 od 11.08.2016., stupio je na snagu 19.08.2016., a primjenjuje se do pravnosnažnog okončanja svih postupaka pokrenutih povodom izbora zakazanih za 16.10.2016.

Međutim, po prijavama za ova krivična djela opet nijesu postupali tužioci Specijalnog državnog tužilaštva.

Naime, tužioci iz nižih - Osnovnih državnih tužilaštava, upućeni su na rad u Specijalno tužilaštvo²²³ i isključivo oni su postupali po krivičnim prijavama vezanim za izbore, što se vidi iz svakog odgovora koji nam je do sada dostavljen po krivičnim prijavama u kojima navode stvarnu funkciju tužioca i dodaju da je upućen u specijalno tužilaštvo.



Slike 58, 59 i 60: Odgovori Specijalnog tužilaštva na podnijete krivične prijave

5.3.3. (Ne)sprovođenje istraga

Tužilaštvo i policija nijesu preduzimali radnje na koje su ovlašćeni po zakonu, već su uglavnom tražili obavještenja samo od prijavljenih koji su negirali izvršenje krivičnih djela. Na takvim obavještenjima tužilaštvo je zasnivalo svoje odluke, ne vršeći dalje provjere navoda prijavljenih lica, pa čak i bez razgovora sa mogućim oštećenima.

Zakonik o krivičnom postupku nabraja čak 13 radnji koje policija može samoinicijativno ili na zahtjev tužioca da preduzme po krivičnim prijavama, odnosno ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.²²⁴

²²³ Shodno članu 24. Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Tužilački savjet može, na zahtjev glavnog specijalnog tužioca, uputiti državnog tužioca u Specijalno tužilaštvo na određeno vrijeme radi obavljanja poslova hitne prirode ili povećanog obima posla ili radi postupanja u konkretnom predmetu

²²⁴ Po članu 257. stav 2. ZKP-a, policija može da traži obavještenja od građana, primijeni poligrafsko testiranje, izvrši analiziranje glasa, izvrši antiteroristički pregled, ograniči kretanje odnosno pristup određenih lica na određenom prostoru za potrebno vrijeme, javno raspiše nagradu u cilju prikupljanja obavještenja, izvrši potreban pregled prevoznih sredstava, putnika i prtljaga, preduzme potrebne mjere u cilju pronalazjenja lica, preduzme potrebne mjere u vezi sa utvrđivanjem identiteta lica i istovjetnosti predmeta, uzme uzorak za DNK analizu, raspiše potragu za licima i stvarima za kojima se traga, pregleda određene objekte i prostorije državnih organa, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u prisustvu odgovornog lica, ostvari uvid u njihovu dokumentaciju i po potrebi je oduzme, kao i da preduzme i druge potrebne radnje i mjere u skladu sa ovim zakonikom. O činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom preduzimanja pojedinih radnji, a mogu biti od interesa za krivični postupak, kao i o predmetima koji su pronađeni ili oduzeti sastaviće se zapisnik ili službena zabilješka. Izvršenje pojedinih radnji iz ovog stava policija može da zabilježi i uređajem za audio ili audiovizuelno snimanje i ovi snimci se prilažu zapisniku, odnosno službenoj zabilješci

Tako policija tokom izviđaja može pozivati građane radi prikupljanja obavještenja²²⁵, a državni tužilac može saslušavati osumnjičenog i svjedoke²²⁶.

U svim odgovorima tužilaštva koji su se odnosili na povredu slobode opredjeljenja pri glasanju²²⁷ za račun vladajuće partije, navodi se da je policija preduzela samo jednu konkretnu radnju: prikupila obavještenje od lica koje je prijavljeno i na izjavi tog lica koje je negiralo izvršenje krivičnog djela zasnovan je zaključak da krivično djelo nije izvršeno.

U odgovorima se konstatuje da je policija izvršila operativne provjere na terenu, ali se ne pominje ni jedna konkretna radnja koju je policija preduzela u skladu sa zakonskim ovlaštenjima.

Rješenja državnih tužilaca ne bi smjela da se zasnivaju na dopisima policije u kojima se samo navodi nedostatak operativnih saznanja, bez podataka o konkretnim sprovedenim istražnim radnjama.

Ni u jednom od tih odgovora tužilaca se ne navodi da su preduzeli ili tražili od policije da preuzme bilo koju radnju da provjeri navode tih lica, već su izjavu prijavljenog da ne vrši krivična djela naveli kao ključni razlog da krivičnu prijavu odbaci.

Studija slučaja: Prijave za Podgoricu odbacio isti tužilac na osnovu iskaza osumnjičenih

Po svim krivičnim prijavama koje je MANS podnio zbog sumnje da su izvršena krivična djela na teritoriji Podgorice, postupao je isti tužilac koji je u Specijalno državno tužilaštvo upućen iz Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.

U slučajevima kada je tužilac donosio rješenje o odbacivanju krivične prijave, one su odbacivane sa gotovo identičnim obrazloženjem da je od prijavljenog, preko Uprave policije, pribavljeno obavještenje iz koga proizilazi da nije izvršio krivično djelo, da je policija obavijestila tužioca da je izvršila operativne provjere i da nema saznanja koja ukazuju na sumnju da je prijavljeni preduzimao radnje na koje se ukazuje u krivičnoj prijavi.

Ni u jednom slučaju se ne navodi koje je to druge radnje u cilju provjera policija preduzela, niti da je državni tužilac tražio od policije da preduzme i neku drugu radnju pored razgovora sa prijavljenim.

²²⁵ Član 259. ZKP-a

²²⁶ Član 261. i 262. ZKP-a

²²⁷ Član 186. Krivičnog zakonika Crne Gore



CRNA GORA
SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO
Kt.S br. 319/16
Podgorica, 03. novembar 2016. godine
MT/MT

Na osnovu čl.271 st.6 ZKP-a, donosim

RJEŠENJE

ODBAĆUJEM krivičnu prijavu NVO MANS broj 19 od 16.10.2016. godine, podnesenu protiv Gorana Jankovića, načelnika Komunalne policije, u Glavnom gradu Podgorica, zbog krivičnog djela povreda slobode opredjeljenja pri glasanju iz čl.186 st.1 Krivičnog zakonika Crne Gore i krivičnog djela posruga iz čl.421 Krivičnog zakonika Crne Gore, jer ne postoji osnovana sumnja da je izvršio prijavljena krivična djela, niti bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Obrazloženje

Navedenom krivičnom prijavom predstavljeno je u bitnom da Goran Janković, kao načelnik Komunalne policije u Podgorici, koristi službeno vozilo bez registarskih oznaka, marke „Toyota Land Cruiser“, kako bi ljeplio plakate Demokratske partije socijalista, da je u svoju kancelariju pozivao ljude na razgovor i vršio pritisak na njih da glasaju za DPS i da se sumnja da je kupovao lične karte. Prijavi su datje prateći dokumenti da je isti obilazio mještane u naselju Park Šuma Zabor i prijetio im da će im srušiti kuće koje su izgrađene bez dozvole, ako na izborima ne budu glasali za DPS.

U cilju provjere činjeničnih navoda krivične prijave, preko Uprve policije, Sektora kriminalističke policije-Specijalnog policijskog odjeljenja, pribavljeno je obavještenje od [REDACTED] kao i izjašnjenje o rezultatima provjera navoda krivične prijave izvršenim od [REDACTED] i [REDACTED].

Iz obavještenja prikupljenog od [REDACTED] proizilazi u bitnom da je član Demokratske partije socijalista i obavlja dužnost načelnika Komunalne policije-Podgorica, da sve razgovore sa zaposlenima obavlja sa ciljem povećanja efikasnosti rada, a svoj politički stav nikada nije ni pokušao da nametne drugom. Takođe, proizilazi da nije nikada novčano, gotovim ili davao besplatne servise, da se nije bavio kupovinom ličnih karata, a pogotovo nije ljeplio plakata DPS-a po gradu. Prijavljeni u svojoj izjavi konačno navodi da vozilo „Toyota Land Cruiser“ ima na raspolaganju kao načelnik Komunalne policije, da je na istom uredu, postavljena prednja registarska oznaka dok je na vozilu nema zadnje registarske oznake, da isto koristi za potrebe službe, te da nikada nije obilazio građane u naselju Park Šuma Zabor i da nije na bilo koji način na iste uticao da glasaju za DPS, a pri tome problematika nelegalne gradnje nije u nadležnosti Komunalne policije.

Iz dopisa Uprave policije Sektora kriminalističke policije-Specijalnog policijskog odjeljenja broj 47/10-052/16-09921 od 20.10.2016.godine, proizilazi u bitnom da su izvršene operativne provjere na terenu, te da saznanja policije ne ukazuju na sumnju da je prijavljen Goran Janković preduzimao radnje na koje se ukazuje u krivičnoj prijavi.

Cijeneći sadržinu prikupljenih dokaza i dovodeći ih u vezu sa navodima krivične prijave, nalazim da su isti u potpunosti neosnovani i da ne postoji ni jedan dokaz koji bi ukazivao na

osnovanu sumnju da je osumnjičeni [REDACTED] otkupljivao lične karte od građana ili preduzimao bilo koju drugu radnju kojom bi uticao na formiranje volje građana ili na izborima ili referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja, da glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste odnosno predloga. Dokazi prikupljeni u toku izviđanja prijavljenih podataka u nadležnom toku izviđanja nijesu potvrđeni navodi krivične prijave da je prijavljeni uticao na zaposlene u Komunalnoj policiji i građane u naselju Park Šuma u Zaboru, kako i na koji način da vrše svoje biračko pravo. Krivično djelo povreda slobode opredjeljenja pri glasanju iz čl.186 st.1 Krivičnog zakonika Crne Gore čini onaj ko silom ili prijetnjom vrši ili ne vrši pravo glasanja, da glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste odnosno predloga. U konkretnom slučaju ne postoji nijedan dokaz koji bi ukazivao na to da je Goran Janković preduzeo bilo koju radnju koja bi predstavljala radnju izvršenja krivičnog djela koje mu je stavljen na teret, niti postoji bilo koji dokaz koji bi ukazivao na sumnju da je djela koje mu je stavljen na teret, niti postoji bilo koji dokaz koji bi ukazivao na sumnju da je svojim radnjama povrijedio izbornu pravu bilo određenog lica.

Osim toga nijesu ni navodi krivične prijave u dijelu koji se odnosi na krivično djelo posruga iz čl.421 Krivičnog zakonika Crne Gore, pa je, a imajući u vidu naprijed utvrđeno činjenično stanje ocijenjeno da ne postoji ni jedan materijalni ili personalni dokaz koji bi upućivao na sumnju da je prijavljeni neovlašteno koristio službeno vozilo, imajući u vidu da je isti kao načelnik Komunalne policije imao ovlaštenje da upotrebljava sporno vozilo, a nijedan dokaz ne može pokrijepiti navode prijave da je vozilo korišćeno izvan službenih potreba.

S tim u vezi, krivičnu prijavu je valjalo odbaciti.

DRŽAVNI TUŽILAC U OSNOVNOJ DRŽAVNOJ
TUŽILAŠTVU U PODGORICI UPUĆEN NA RAD U
SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

Miroslav Turković

Slika 61: Rješenje Specijalnog državnog tužilaštva
Kt.S br 319/16 od 3. 11.2016.



CRNA GORA
SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO
Kt.S br. 322/16
Podgorica, 03. novembar 2016. godine
M1/M1

Na osnovu čl.271 st.6 ZKP-a, donosim

RJEŠENJE

ODBAĆUJEM krivičnu prijavu NVO MANS broj 74 od 16.10.2016. godine, podnesenu protiv Ilić Borisa, zbog krivičnog djela povreda slobode opredjeljenja pri glasanju iz čl.186 st.1 Krivičnog zakonika Crne Gore, jer ne postoje osnovi sumnje da je izvršio prijavljeno krivično djelo, niti bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Obrazloženje

Navedenom krivičnom prijavom predstavljeno je u bitnom da [REDACTED] otkupljuje lične karte od građana u korist Demokratske partije socijalista Crne Gore, te da na taj način utiče na njihovu slobodu opredjeljenja pri glasanju.

U cilju provjere činjeničnih navoda krivične prijave, preko Uprve policije, Sektora kriminalističke policije-Specijalnog policijskog odjeljenja, pribavljeno je obavještenje od [REDACTED] kao i izjašnjenje o rezultatima provjera navoda krivične prijave izvršenim od [REDACTED] i [REDACTED].

Iz obavještenja prikupljenog od Ilić Borisa proizilazi u bitnom da je isti vlasnik servisa [REDACTED], te da se kao član Demokratske partije socijalista nikada nije bavio kupovinom ličnih karata građana da bi tako uticao njihovu izbornu volju i na to kako će vršiti svoje biračko pravo.

Iz dopisa Uprave policije Sektora kriminalističke policije-Specijalnog policijskog odjeljenja broj 47/10-240/16-70369/1 od 24.10.2016.godine, proizilazi u bitnom da su izvršene operativne provjere na terenu, te da saznanja policije ne ukazuju na sumnju da je prijavljen preduzimao radnje na koje se ukazuje u krivičnoj prijavi, odnosno da je otkupljivao lične karte za potrebe političke partije.

Cijeneći sadržinu prikupljenih dokaza i dovodeći ih u vezu sa navodima krivične prijave, nalazim da ne postoji ni jedan dokaz koji bi ukazivao na osnovu sumnje da je osumnjičeni [REDACTED] izvršio krivično djelo koje mu se stavlja na teret, niti bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti. Naime, krivično djelo povreda slobode opredjeljenja pri glasanju iz čl.186 st.1 Krivičnog zakonika Crne Gore,

čini onaj ko silom ili prijetnjom ili na bilo koji drugo protivpravan način utiče na drugog da na izborima ili referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja, da glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste odnosno predloga. Dokazi prikupljeni u toku izviđanja prijavljenih podataka u nadležnom toku izviđanja nijesu potvrđeni navodi krivične prijave da je prijavljeni uticao na zaposlene u Komunalnoj policiji i građane u naselju Park Šuma u Zaboru, kako i na koji način da vrše svoje biračko pravo. Krivično djelo povreda slobode opredjeljenja pri glasanju iz čl.186 st.1 Krivičnog zakonika Crne Gore čini onaj ko silom ili prijetnjom vrši ili ne vrši pravo glasanja, da glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste odnosno predloga. U konkretnom slučaju ne postoji nijedan dokaz koji bi ukazivao na to da je Goran Janković preduzeo bilo koju radnju koja bi predstavljala radnju izvršenja krivičnog djela koje mu je stavljen na teret, niti postoji bilo koji dokaz koji bi ukazivao na sumnju da je svojim radnjama povrijedio izbornu pravu bilo određenog lica.

Osim toga nijesu ni navodi krivične prijave u dijelu koji se odnosi na krivično djelo posruga iz čl.421 Krivičnog zakonika Crne Gore, pa je, a imajući u vidu naprijed utvrđeno činjenično stanje ocijenjeno da ne postoji ni jedan materijalni ili personalni dokaz koji bi upućivao na sumnju da je prijavljeni neovlašteno koristio službeno vozilo, imajući u vidu da je isti kao načelnik Komunalne policije imao ovlaštenje da upotrebljava sporno vozilo, a nijedan dokaz ne može pokrijepiti navode prijave da je vozilo korišćeno izvan službenih potreba.

S tim u vezi, krivičnu prijavu je valjalo odbaciti.

DRŽAVNI TUŽILAC U OSNOVNOJ DRŽAVNOJ
TUŽILAŠTVU U PODGORICI UPUĆEN NA RAD U
SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

Miroslav Turković

Slika 62: Rješenje Specijalnog državnog tužilaštva
Kt.S br 322/16 od 3. 11.2016.

Studije slučaja: Oštećeni i bitni i nebitni

Državni tužioci su odbacivali neke krivične prijave sa obrazloženjem da nema dokaza o identitetu lica čija izborna prava su povrijeđena. Istovremeno, u predmetima u kojima se zna ili se može jasno utvrditi ko su oštećena lica, tužilaštvo odbacuje prijave samo na osnovu navoda osumnjičenih, i ne pokušavajući da prikupi obavještenja od oštećenih lica.

Tužilac je odbacio krivičnu prijavu²²⁸ protiv dva lica koja su prijavljena da su nezakonito uticali na izbornu volju građana u naselju Ponari, tražeći od njih da glasaju za vladajuću partiju i obećavajući im za to nagradu od 50 eura. U obrazloženju rješenja državni tužilac navodi da ovo krivično djelo nužno podrazumijeva postojanje **tačno određenog pasivnog subjekta ili oštećenog, odnosno lica čije je pravo povrijeđeno**. Državni tužilac je naveo da ne postoji ni jedan dokaz koji bi upućivao na zaključak o identitetu lica na čije su izbornu pravo osumnjičeni uticali i da zato odbacuje krivičnu prijavu.

Identičan stav tužilac je zauzeo i kada je odbacio krivičnu prijavu protiv jednog privrednika iz Podgorice koji je prijavljen da u korist vladajuće DPS kupuje lične karte od građana²²⁹.

²²⁸ Rješenje Kt S br.331/16 od 14.11.2016. godine

²²⁹ Kt S br. 322/16

Isti tužilac je odbacio i krivičnu prijavu²³⁰ protiv načelnika Komunalne policije Glavnog grada Podgorica, koji je prijavljen da je vršio pritisak na tačno određena lica: zaposlene u toj službi da glasaju za vladajuću DPS, kao i na mještane naselja Park šuma Zagorič koji imaju nelegalno sagrađene objekte.

Tužilac je ovdje odredio pasivne subjekte, odnosno lica na čije izborno pravo se utiče, ali nije preduzeo ni jednu radnju da provjeri navode prijave.

Naime, tužilac je zaključio da prijavljeni nije vršio pritisak na zaposlene u Komunalnoj policiji i na mještane naselja Park šuma Zagorič na osnovu obavještenja koje je dao sam prijavljeni, ali nije prikupio obavještenja od bilo kog od oštećenih lica, niti je tražio da to policija uradi.

Zato proizilazi da državni tužilac nema volju da ove slučajeve zakonito ispita jer nekada krivičnu prijavu odbacuje sa obrazloženjem da nema dokaza o identitetu lica čija izborna prava su osumnjičeni uticali, a u slučajevima kada ti dokazi postoje i kada se zna ili se može utvrditi ko su ta lica, onda prijavu odbacuje samo na osnovu navoda prijavljenog i ne pokušavajući da prikupi obavještenja i izjavu od bilo kog drugog lica.

Takođe, podnosilac prijave nije obavezan da pruži podatke o oštećenim licima, jer ni ti podaci ne moraju biti poznati podnosiocu. U slučajevima gdje ti podaci ne postoje, tužilaštvo i policija bi trebali da preduzmu radnje da utvrde da li tih lica ima i da utvrdi njihov identitet. Ovo posebno jer u konkretnim slučajevima nije lako doći do lica - oštećenih koji su ujedno i spremni da svjedoče.

6. OSTALE INSTITUCIJE

6.1. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost

Na dan izbora Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je naložila potpunu blokadu komunikacije preko aplikacija Viber i WhatsApp u trajanju od preko dva sata, čime je povrijedila osnovna ljudska prava građana na slobodu izražavanja.

Agencija je „pripremila teren“ za gašenje komunikacionih servisa jer se dva puta uoči izbora obraćala operatorima, prvi put sredinom septembra, a drugi put samo tri dana prije održavanja izbora.

Na dan izbora Agencija je, po prvi put u istoriji, naredila svim mobilnim operatorima u Crnoj Gori da isključe mogućnost komunikacije putem aplikacija Viber i WhatsApp. Po tom nalogu operatori su odmah postupili i komunikacija putem ovih servisa je prekinuta oko 17 časova.

Agencija je blokadu aplikacija svim korisnicima pravdala navodima da je jedan broj korisnika sa nepoznatog broja dobio poruku političke sadržine u kojoj se navodi da vladajuća partija kupuje glasove. Iz Agencije su naveli da su operatori dužni da sprovedu tu mjeru u skladu sa Zakonom o elektronskim komunikacijama, koji predviđa da je komunikacija za potrebe direktnog marketinga dozvoljena samo uz prethodno pribavljenu saglasnost korisnika²³¹.

Nakon reakcija javnosti, Agencija je dala nalog operatorima da ponovo omoguće komunikaciju preko ovih aplikacija. Operateri su uklonili zabranu i od 19:30 časova bilo je moguće koristiti te aplikacije. Blokada komunikacije trajala je preko dva sata.

²³⁰ Rješenje Kt S br.319/16 od 03.11.2016. godine

²³¹ Zbog zloupotrebe EKIP: Privremeno isključiti Viber i WhatsApp, 16. 10. 2016., <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/144628/ekip-privremeno-iskljuciti-viber-i-whatsapp.html>

Direktor kompanije Viber za Centralno-istočnu Evropu je ocijenio da je „odluka o ukidanju Vibera, ma koliko ona bila opravdana da se sprečava uticaj navedenog sadržaja, bila sprovedena van procedure i protokola koji se najčešće primjenjuju za takve situacije“²³².

On je naveo i da je komentar Vibera u tom trenutku bio da je to bio izuzetak, ako ne i presedan²³³.

Problemi neželjenih poruka se uobičajeno rješavaju u komunikaciji između institucija i Vibera koji može da isključi slanje takvih poruka bez isključivanja cjelokupnog servisa. Nakon objavljivanja tih informacija u javnosti, direktor Agencije je saopštio da zbog sličnih problema više neće gasiti pristup cijelom servisu²³⁴.

Inače, aplikacija Viber je izuzetno popularna u Crnoj Gori i u toku izbornog dana je korišćena za prijavljivanje slučajeva moguće korupcije od strane građana, kao i informisanja o izbornim neregularnostima.

MANS je nedeljama prije izbora promovisao upravo Viber kao bezbjedniji način prijavljivanja političke korupcije, a NVO Centar za demokratsku tranziciju je u saradnji sa Viberom otvorio poseban prostor za diskusiju o izborima i informisanje o kršenjima zakona i procedura²³⁵.

6.1.1. Odluke Agencije o isključenju komunikacionih servisa

Agencija se još sredinom septembra prvi put obratila operatorima i informisala ih o neželjenim SMS porukama koje su im prijavili građani i tražili da se hitno preduzmu mjere radi sprečavanja neželjenih komunikacija.

Tačno mjesec dana kasnije, tri dana uoči izbora, Agencija se ponovo obratila operatorima dopisom u kome navodi „postoje realne procjene da bi pojedini učesnici na predstojećim izborima mogli da zloupotrijebe SMS poruka u reklamne svrhe bez saglasnosti korisnika, kao i za narušavanje izbornog procesa“.

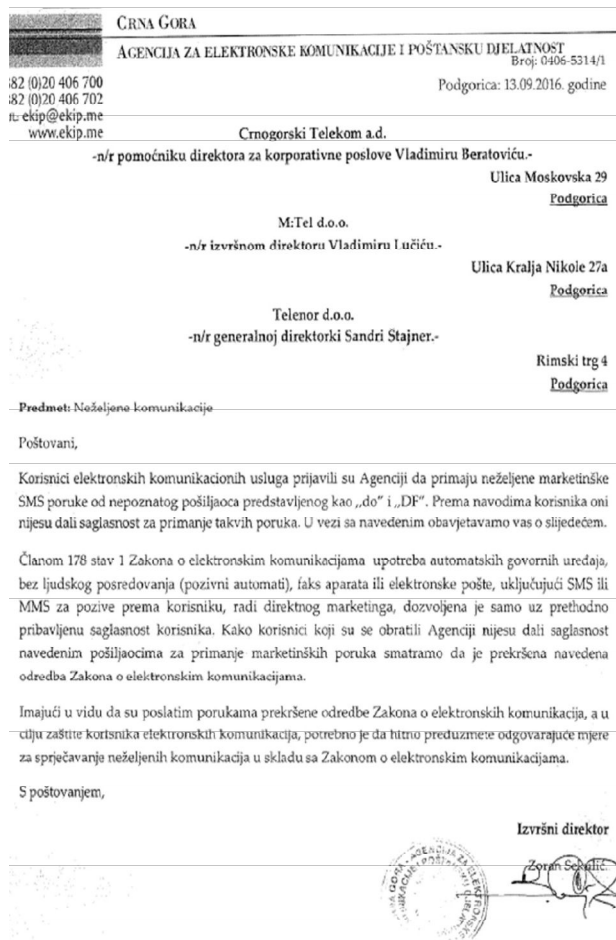
U dopisu se ponovo traži od operatora da preduzmu odgovarajuće mjere za sprečavanje neželjenih komunikacija i upozoravaju se da će u slučaju nepoštovanja preduzeti kaznene mjere.

²³² Presedan za Viber i za Crnu Goru, 18.10.2016, <http://portalanalitika.me/clanak/247579/presedan-za-viber-i-za-crnu-goru>

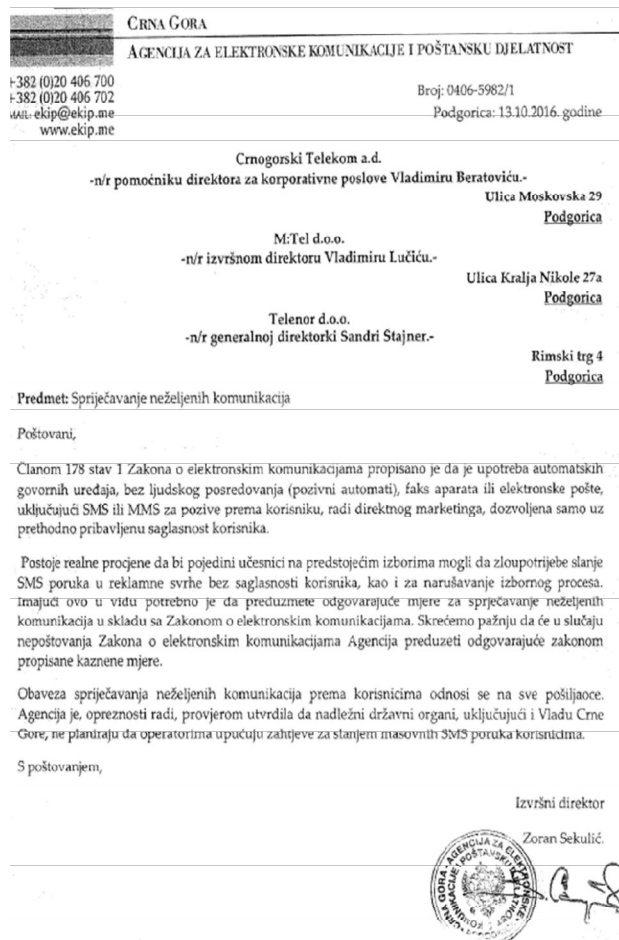
²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Projekat CDT-a: O izborima u CG preko Viber Javnog četa, 18. 09. 2016., <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/141633/o-izborima-u-cg-preko-viber-javnog-ceta.html>



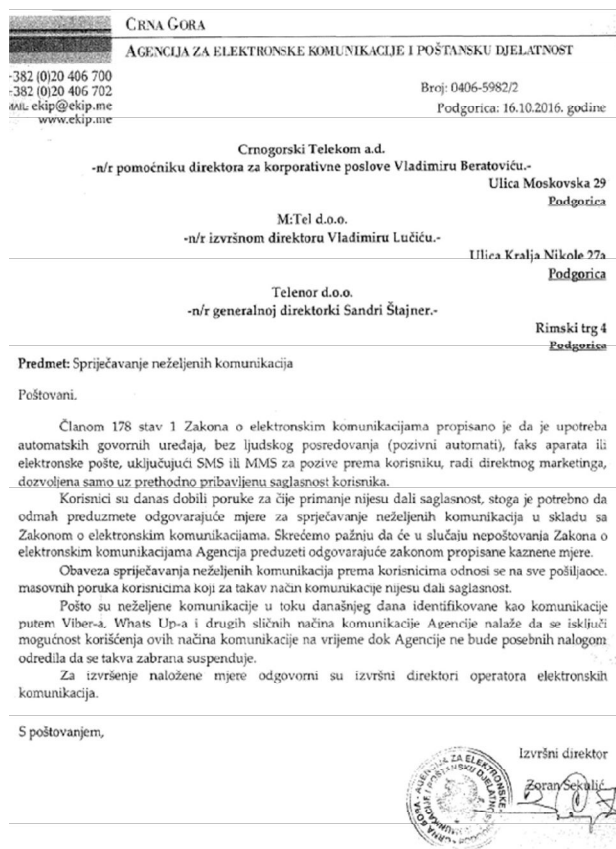
Slika 63: Dopis Agencije elektronske komunikacije i poštansku djelatnost operatorima broj 0406-5314/1 od 13. septembra 2016.



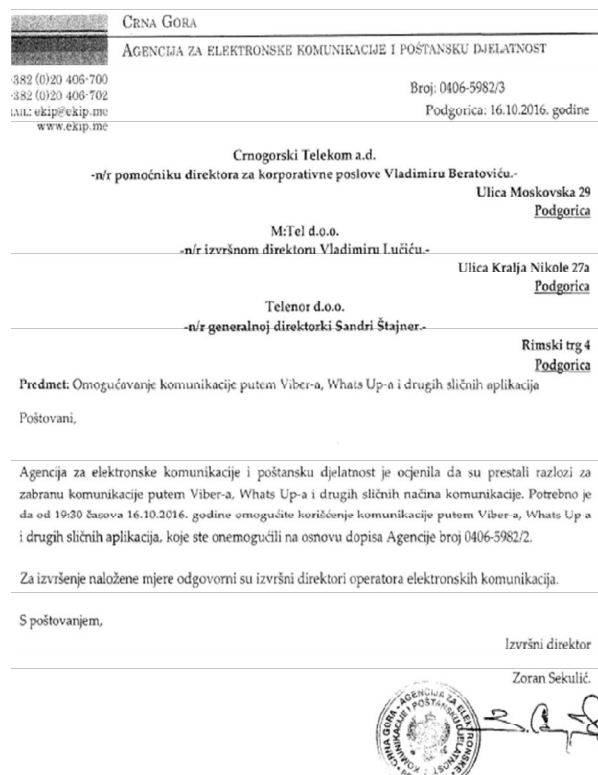
Slika 64: Dopis Agencije elektronske komunikacije i poštansku djelatnost operatorima broj 0406-5982/1 od 13. oktobra 2016.

U dopisu Agencije operatorima upućenom **na dan izbora** se navodi „Pošto su neželjene komunikacije u toku današnjeg dana identifikovane kao komunikacije putem Viber-a, Whats Up-a i drugih sličnih načina komunikacije Agencija nalaže da se isključi mogućnost korišćenja ovih načina komunikacije na vrijeme dok Agencija ne bude posebnim nalogom odredila da se takva zabrana suspenduje.

U drugom dopisu koji je Agencija dostavila operatorima na dan izbora navodi da je „ocijenila da su prestali razlozi za zabranu komunikacije...“.



Slika 65: Dopis Agencije elektronske komunikacije i poštansku djelatnost operaterima broj 0406-5982/2 od 16. oktobra 2016.



Slika 66: Dopis Agencije elektronske komunikacije i poštansku djelatnost operaterima broj 0406-5982/3 od 16. oktobra 2016.

6.1.2. Zakonski osnov za odluke Agencije

Iz Agencije su naveli da se **zakonski osnov** za gašenje tih Vibera i WhatsApp nalazi u članu 145. Zakona o elektronskim komunikacijama koji Agenciji daje pravo da u slučaju zlonamjernih ili prevarnih poruka isključi internet ili pojedine vrste servisa ako nađe da je to "opravdano u slučajevima prevare ili zloupotrebe"²³⁶.

Međutim, takvo zakonsko rješenje je suprotno Ustavu Crne Gore koji propisuje da samo nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideje putem sredstava javnog obavješćavanja iz razloga koje Ustav usko definiše.²³⁷ NVO Akcija za ljudska prava je podnijela Inicijativu za ocjenu ustavnosti tog člana Zakona²³⁸.

Jednostrana odluka Agencije da blokira komunikaciju svim korisnicima Vibera i WhatsApp očigledno nije bila neophodna u demokratskom društvu, odnosno nije bila srazmjerna cilju - da se spriječi komunikacija političke poruke u cilju zaštite časti i ugleda vladajuće političke partije.

²³⁶ Član 145. Zakona o elektronskim komunikacijama, ("Sl. List CG" br. 46/2010, 53/2011 i 6/2013

²³⁷ Član 50. Ustava CG propisuje da u Crnoj Gori nema cenzure i da samo nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavješćavanja samo ako je to neophodno radi sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka, očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore, sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela, sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije

²³⁸ HRA podnijela inicijativu Ustavnom sudu zbog isključivanja internet, 08.11.2016, <http://cdm.me/drustvo/hra-podnijela-inicijativu-ustavnom-sudu-zbog-iskljucivanja-interneta/>

Ovako postupanje Agencije suprotno je i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksi Evropskog suda za ljudska prava koja garantuje i pravo javnosti da prima informacije²³⁹ i po kojoj se ograničenja, uključujući i pravo na prijem informacija, mogu uvesti samo ako su jasno propisana zakonom i ako je kvalitet tog zakona zadovoljavajući.²⁴⁰ Pravo na slobodu izražavanja, čiji je sastavni dio sloboda primanje informacija i ideja, ugrožava se mjerom blokiranja internet stranice, ako se primjenom te mjere onemogućava i drugim korisnicima da pristupe informacijama.²⁴¹

Takođe, postupanje Agencije suprotno je i članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.²⁴²

²³⁹ Observer i Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1991. godina, stav 59.

²⁴⁰ Ahmet Yildirim protiv Turske, predstavka br. 3111/10, 2012. godina, stav 59.

²⁴¹ Ahmet Yildirim protiv Turske, predstavka br. 3111/10, 2012. godina, stav 55.

²⁴² Komitet za ljudska prava nadležan za tumačenje Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, usvojio je Opšti komentar br. 34. o članu 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u kome se u tački 4. navodi sljedeće: "Svako ograničenje funkcionisanja veb sajtova ili bilo kog drugog sistema širenja informacija putem interneta, elektronskih ili drugih sredstava, uključujući i srodne sisteme podrške ovim sredstvima komunikacije, kao što su provajderi pristupa internetu ili pretraživači, zakonita je samo u mjeri u kojoj je kompatibilna sa stavom 3. člana 19. Zakonita ograničenja bi generalno trebala da se odnose na konkretan sadržaj; opšte zabrane funkcionisanja koje pogađaju određene sajtove i sisteme nisu kompatibilne sa stavom 3. Zabraniti nekom sajtu ili sistemu širenja informacija da objavi neki sadržaj samo s toga što bi mogao kritikovati vladu ili politički i socijalni sistem koji ta vlada zasupa nije u skladu sa stavom 3. (UN Human Rights Committee (HRC), General comment no.34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, 12. september 2011, CCRP/C/GC/34)"

Aneks 1 – Pregled institucija čije je proaktivno objavljivanje analitičkih kartica pratio MANS

Legenda:

Oznaka **✓** - institucije su objavile ovaj podatak
 Prazno polje – institucije nisu objavile ovaj podatak

ANALITIČKE KARTICE									
Institucija	Prva analitička kartica (nedelju dana nakon raspisivanja izbora)			Poslednja analitička kartica (mjesec dana po okončanju izbora)			Podaci o ukupnom broju analitičkih kartica koje su institucije morale da objave (za svaku sedmicu, ako sui male bar jedan reshod) u odnosu na broj analitičkih kartica koje su objavljene sa kompletnim podacima		
	Korisnik budžeta	Dobavljač	Svrha	Korisnik budžeta	Dobavljač	Svrha	Broj analitičkih kartica koje su institucije trebale da objave, odnosno broj sedmica u kojima je institucija imala bar jedan rashod	Broj analitičkih kartica koje su objavljene	Broj kompletnih analitičkih kartica koje su objavljene
Agencija za duvan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3	3	3
Agencija za nacionalnu bezbjednost	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	18
Agencija za sprječavanje korupcije	✓	✓		✓	✓	✓	15	15	15
Direkcija javnih radova	✓	✓		✓	✓		9	9	9
Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća	✓	✓		✓	✓		14	14	4
Direkcija za saobraćaj		✓			✓		14	14	6
Direkcija za željeznice	✓	✓		✓	✓	✓	16	16	6
Državna izborna komisija	✓	✓		✓	✓		12	12	0
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13	13	13
Fond rada Crne Gore	✓	✓		✓	✓	✓	15	15	15
Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Crne Gore	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18	18
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	18
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	18
Ministarstvo ekonomije	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	6
Ministarstvo finansija	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	18
Ministarstvo kulture	✓	✓		✓	✓	✓	17	17	9
Ministarstvo nauke	✓	✓		✓	✓	✓	15	15	15
Ministarstvo odbrane	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	18
Ministarstvo održivog razvoja i turizma		✓			✓	✓	18	18	0
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	✓	✓		✓	✓	✓	18	18	13
Ministarstvo pravde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18	18

Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj	✓				✓	✓	✓	✓	18	18
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	✓	✓			✓	✓	✓		18	0
Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	17	17
Centar za socijalni rad za opštine Plav i Gusinje	✓	✓	✓		✓	✓			12	0
Centar za socijalni rad za opštine Herceg -Novi	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16	16
Centar za socijalni rad za Prijestonicu Cetinje	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17	17
Centar za socijalni rad za opštinu Danilovgrad ^d	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5	5
Centar za socijalni rad za opštine Mojkovac i Kolašin ^{ll}	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4	4
Glavni grad Podgorica	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	18	12
Opština Nikšić	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Bijelo Polje	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	18	9
Opština Plžine	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Pljevlja	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Žabljak				✓	✓			✓	18	15
Opština Šavnik	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	17
Opština Budva	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	17	17
Opština Kotor	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Tivat	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	18	17
Opština Bar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Berane	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Kolašin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Mojkovac	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Prijestonica Cetinje	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Plav	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	17
Opština Petnjica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	0
Opština Danilovgrad						✓	✓		18	18
Opština Andrijevica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	15	14
Opština Rožaje	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	18	18
Opština Herceg-Novi	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	0
Opština Gusinje			✓	✓	✓		✓	✓		
Opština Ulcinj		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18	13

Aneks 2 – Pregled institucija čije je proaktivno objavljivanje putnih naloga pratio MANS^{Legend}:

Legenda:

Oznaka **✓** - institucije su objavile ovaj podatak za sve putne naloge u toj sedmici

Oznaka **x** – institucije su objavile ovaj podatak za samo dio putnih naloga u toj sedmici

Prazno polje – institucije nisu objavile ovaj podatak

PUTNI NALOZI									
Institucija	Prva putni nalozi (nedelju dana nakon raspisivanja izbora)			Poslednja analitička kartica (sedmica u kojoj su održani izbori)			Broj perioda za koje je bilo putnih naloga		Broj potpunih putnih naloga
	Prva strana	Kretanje vozila	Utrošak goriva	Prva strana	Kretanje vozila	Utrošak goriva	Broj perioda za koje je bilo putnih naloga	Broj potpunih putnih naloga	
Agencija za duvan							0	0	0
Agencija za nacionalnu bezbjednost ^{II}									
Agencija za sprječavanje korupcije	✓	✓		✓	✓		14	4	4
Direkcija javnih radova	✓	✓		✓	✓		14	12	12
Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća	✓	✓		✓	✓		3	0	0
Direkcija za saobraćaj	✓			✓			14	0	0
Direkcija za željeznice	✓			✓	✓		14	0	0
Državna izborna komisija	✓	✓		✓	✓		12	0	0
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	✓			✓	✓	✓	14	14	14
Fond rada Crne Gore	✓	✓		✓	x	x	14	9	9
Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Crne Gore	✓	✓		✓	✓		14	0	0
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	✓			✓	✓	✓	9	9	9
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	✓			✓	✓	✓	14	11	11
Ministarstvo ekonomije	✓			✓			11	0	0
Ministarstvo finansija	✓			✓	✓		13	0	0
Ministarstvo kulture	✓			✓	✓	✓	14	14	14
Ministarstvo nauke	✓			✓	✓	✓	13	13	13
Ministarstvo odbrane	✓	✓		✓	✓	✓	14	14	14
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	✓	x		✓	✓	x	14	0	0
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	✓			✓	✓	✓	14	5	5

