



MANS
Broj: 21764/192
Podgorica, 17.12. 2015. god.

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS
Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446.094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

SKUPŠTINA CRNE GORE
RADNA GRUPA PARLAMENTARNOG DIJALOGA ZA PRIPREMU SLOBODNIH IZBORA

Podgorica, 17. decembar 2015. Godine

Poštovani ko-predsjednici Radne grupe, uvaženi članovi,

U prilogu vam dostavljam inpute MANS-a za rad Radne grupe parlamentarnog dijaloga za pripremu slobodnih izbora pod nazivom "Identifikacija prioriternih problema koji su prepreka slobodnim izborima".

Na osnovu višegodišnjeg monitoringa svih faza izbornih procesa u Crnoj Gori, kao i na osnovu javno dostupnih informacija o različitim vidovima zloupotreba koje se tokom tog procesa dešavaju, iskristalisale su se tri ključne grupe mehanizama uticaja na slobodnu volju građana Crne Gore da na izborima biraju svoje predstavnike u državnom i lokalnim parlamentima, kao i Predsjednika Crne Gore, i to:

- A. Zloupotrebe javnih fondova, javnih ovlašćenja i kompanija u privatnom vlasništvu
- B. Manipulacije biračkim spiskom
- C. Kršenja biračkog prava građana i politizovan rad organa za sprovođenje izbora

S tim u vezi, dat je pregled ključnih problema u svakoj od pomenutih kategorija, kao i 24 konkretne prioriternne preporuke koje je potrebno implementirati u cilju početka procesa izgradnje povjerenja u izborni proces.

Nadamo se da ćete materijale koje Vam u prilogu dostavljamo inkorporirati u dokument / izvještaj koji pripremate, koji je rezultat I faze rada Radne grupe, a o kojem će se lideri političkih partija izjasniti 21. decembra na sledećem sastanku.

S poštovanjem,

Vuk Maraš, direktor Monitoring programa





Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
Program za monitoring i analitiku

Inputi za rad Radne grupe parlamentarnog dijaloga za pripremu slobodnih izbora

16. decembar 2015. godine

**IDENTIFIKACIJA PRIORITETNIH PROBLEMA
KOJI SU PREPREKA SLOBODNIM IZBORIMA**

Na osnovu višegodišnjeg monitoringa svih faza izbornih procesa u Crnoj Gori, kao i na osnovu javno dostupnih informacija o različitim vidovima zloupotreba koje se tokom tog procesa dešavaju, iskristalisale su se tri ključne grupe mehanizama uticaja na slobodnu volju građana Crne Gore da na izborima biraju svoje predstavnike u državnom i lokalnim parlamentima, kao i Predsjednika Crne Gore, i to:

- A. Zloupotrebe javnih fondova, javnih ovlašćenja i kompanija u privatnom vlasništvu
- B. Manipulacije biračkim spiskom
- C. Kršenja biračkog prava građana i politizovan rad organa za sprovođenje izbora

A. ZLOUPOTREBE JAVNIH FONDOVA, JAVNIH OVLAŠĆENJA I KOMPANIJA U PRIVATNOM VLASNIŠTVU

Zloupotrebe javnih fondova, javnih ovlašćenja i kompanija u privatnom vlasništvu za potrebe izbornog procesa najčešće se sprovode kroz proces:

A.1. Jednokratnih isplata iz državnog i budžeta jedinica lokalne samouprave

-socijalna pomoć građanima (novčana i materijalna)	-otpis računa za struju fizičkim ili pravnim licima
-radničke otpremnine	-otpis dugova za vodu i komunalije fizičkim ili pravnim licima
-naknade za elementarne nepogode fizičkim ili pravnim licima	-stanovi za socijalno ugrožene kategorije
-poljoprivredni i drugi krediti fizičkim ili pravnim licima	-putni troškovi za studente i lica iz inostranstva
-stara devizna štednja	-staračke naknade za poljoprivrednike
-restitucija	-otpremnine za tehnološke viškove
-knjige i školski pribor	-državne subvencije pravnim licima
-ljekovi i liječenje van države	-otpisi i odlaganje plaćanja poreza i drugih tasksi i naknada
-drva za ogrijev	-preuzimanje dugova između pravnih lica u privatnom i državnom vlasništvu
-rehabilitacija penzionera	
-donacije NVO za organizaciju događaja	

A.2. Zapošljavanja i angažovanja

Javni sektor	Privatni sektor
-zapošljavanje u državnim institucijama i javnim preduzećima	-zapošljavanje u firmama koje dobijaju subvencije od države ili lokalne samouprave
-pripravnički za srednjoškolce i visokoškolce	-zapošljavanje u firmama i NVO čiji vlasnici su bliski vlasti
-zapošljavanje po posebnim programima	-zapošljavanje u zadrugama
-provjera kandidata sa organima partije	
-preuzimanje zaposlenih iz privatnih firmi	
-zapošljavanje po volonterskim ugovorima	

A.3. Popisivanja zaposlenih i političkih pritisaka na njih

Javni sektor

- ugovori o djelu zaposlenih u državnoj upravi koji se produžavaju na kratak rok
- nezakoniti ugovori o obavljanju povremenih i privremenih poslova
- popisivanje političke orijentacije zaposlenih u upravi i pritisci na pripadnike opozicije
- pritisci na vlasnike nelegalnih objekata kao vid kupovine glasova
- ucjene objavljivanjem ličnih podataka
- pritisci na male privrednike koji kasne sa plaćanjem dažbina

Privatni sektor

- otpuštanje zaposlenih koji odbijaju učešće u političkoj kampanji

A.4. Infrastrukturnih radova

Javni sektor

- izgradnja infrastrukture (vodovodi, putevi, elektromreža, kanalizacija)
- obećanja velikih projekata
- višestruko otvaranje istih objekata
- preusmjeravanje sredstava za infrastrukturne projekte iz budžeta
- korišćenje sredstava iz stranih donacija

Privatni sektor

- donacije lokalnim upravama kroz finansiranje i izgradnju lokalne infrastrukture

A.5. Kupovine ličnih karata

-Plaćanje glasača da ne izađu na izbore

-Nepoznati izvori sredstava i nije prijavljeno u zvaničnim izvještajima – državni budžet ili crni fondovi?

-Piramidalna šema – stimulacija onih koji prodaju lične karte da pribave i druga lica koja bi prodala ličnu kartu i da na taj način steknu dodatnu finansijsku korist

A.6. Promocije partije kroz obavljanje javnih funkcija

-korišćenje državnih proslava, praznika, kulturnih događaja itd. za izbornu kampanju

-predizborne posjete funkcionera uz korišćenje službenih vozila

-zloupotreba medija u državnom vlasništvu

Kako bi se spriječile zloupotrebe javnih fondova, javnih ovlašćenja i kompanija u privatnom vlasništvu za potrebe izborne kampanje potrebno je implementirati niz prioriternih preporuka:

#1 Skupština treba da unaprijedi i dopuni Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i da normira obavezu da se javnost, Agencija za sprječavanje korupcije i nadležno radno tijelo Skupštine Crne Gore na nedeljnom nivou u periodu izborne kampanje i mjesec dana nakon nje, detaljno informišu o:

-svim vrstama datih jednokratnih isplata iz državnog i budžeta jedinica lokalne samouprave prema datim kategorijama (institucije na državnom i lokalnom nivou kao i pravna lica u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave);

-svim vrstama identifikovanog oblika zapošljavanja i drugog angažovanja u javnom sektoru prema datim kategorijama (institucije na državnom i lokalnom nivou kao i pravna lica u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave);

-svim vrstama identifikovanog oblika zapošljavanja i drugog angažovanja u privatnom sektoru prema datim kategorijama (Zavod za zapošljavanje, Poreska uprava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja i Fond za zdravstveno osiguranje);

-razlozima za otpočinjanje infrastrukturnih radova u izornoj kampanji i obrazloženju zbog čega te radove nije bilo moguće izvršiti prije ili nakon izborne kampanje prema datim kategorijama (institucije na državnom i lokalnom nivou kao i pravna lica u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave);

-ugovorima o donacijama infrastrukturnih objekata od privatnih kompanija sa kompletnom dokumentacijom i korespondencijom vođenom sa tim privatnim kompanijama iz kojih se vide razlozi i motivi za donaciju (*institucije na državnom i lokalnom nivou kao i pravna lica u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave*);

#2 Agencija za sprječavanje korupcije treba da donese podzakonska akta kojima se detaljno propisuje postupak kontrole zloupotrebe javnih fondova, koja su sačinjena u skladu sa inputima svih relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija.

#3 Agencija za sprječavanje korupcije treba obezbijedi puni monitoring svih institucija i pravnih lica koji su dužna da proaktivno objavljuju informacije u toku izborne kampanje i po njenom okončanju i efikasno sankcioniše sve one institucije i pravna lica koja ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze.

#4 Nadležno radno tijelo Skupštine treba da sprovede punu kontrolu svrsishodnosti svih jednokratnih davanja, zapošljavanja i angažovanja i infrastrukturnih radova u toku i po završetku izborne kampanje i da obezbijedi punu političku odgovornost svih čelnika institucija i pravnih lica koja sakrivaju podatke od javnosti ili kod kojih se utvrde zloupotrebe u političke svrhe.

#5 Nadležna državna tužilaštva treba da efikasno procesuiraju sve potencijalne slučajeve predizbornih manipulacija: zloupotreba jednokratnih isplata iz državnog i budžeta jedinica lokalnih samouprava, zloupotreba procesa zapošljavanja i angažovanja, popisivanja zaposlenih i političkih pritisaka na njih, zloupotreba infrastrukturnih radova, kupovine ličnih karata i promocije partije kroz obavljanje javnih funkcija po službenoj dužnosti, na osnovu informacija iz medija i prijave dobijenih od strane Agencije za sprječavanje korupcije, nadležnog radnog tijela Skupštine Crne Gore, političkih partija i nevladinih organizacija i da na nedeljnoj osnovi informišu javnost o vođenju takvih postupaka.

#6 Nadležno radno tijelo Skupštine treba da vrši nadzor rada Agencije za sprječavanje korupcije i tužilaštava u vezi sa procesuiranjem svih izbornih neregularnosti na nedeljnom nivou u toku trajanja izborne kampanje.

B. MANIPULACIJE BIRAČKIM SPISKOM

Manipulacije biračkim spiskom imaju dvojak zadatak – da obezbijede dodatne glasove partijama koje kontrolišu proces vođenja biračkog spiska, a da ostalim partijama koje na vođenje tog dokumenta nemaju uticaj smanje potencijalno biračko tijelo.

<i>Glasači vlasti</i>	<i>Glasači opozicije</i>
<i>-višestruko glasanje od strane istih lica (duple lične karte ili glasanje jednog lica na više biračkih mjesta)</i>	<i>-nezakonito brisanje iz biračkog spiska</i>
<i>-glasanje lica koja u Crnoj Gori nemaju prebivalište od dvije godine prije izbora</i>	<i>-promjena ličnih podataka neophodnih za indentifikaciju birača</i>
<i>-glasanje lica kojima je nezakonito dato državljanstvo</i>	<i>-promjena biračkog mjesta</i>
<i>-zadržavanje preminulih lica u biračkom spisku i glasanje drugih lica u njihovo ime</i>	

Kako bi se spriječile manipulacije biračkim spiskom potrebno je implementirati niz prioriternih preporuka:

- #7** Skupština treba da **dopuni Zakon o registrima prebivališta i boravišta** i da normira:
-jasnu i preciznu definiciju prebivališta, imajući u vidu da se radi o neophodnom uslovu za ostvarivanje biračkog prava;
-obavezu umrežavanja graničnih prelaza Crne Gore sa registrom prebivališta, kako bi se identifikovala lica koja ne žive u Crnoj Gori;
-obavezu Ministarstva unutrašnjih poslova da po službenoj dužnosti i prijavama trećih lica vrši terensku provjeru i kontrolu prebivališta crnogorskih građana za koje se sumnja da nemaju prebivalište na teritoriji Crne Gore;
-obavezu Ministarstva unutrašnjih poslova da vrši terensku provjeru svih novih prijava prebivališta građana Crne Gore;
- #8** Državna izborna komisija treba da donese neophodne podzakonske akte potrebne za efikasnu i efektivnu kontrolu biračkog spiska, usklađene sa inputima relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija i da na nedeljnom nivou izvještava javnost, nadležno radno tijelo Skupštine i nadležno tužilaštvo o utvrđenim nepravilnostima i daljim preduzetim koracima.
- #9** Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbijedi efikasan nadzor biračkog spiska po službenoj dužnosti i po prijavama za sprovođenje inspeksijskog nadzora uz puno poštovanje zakonom propisanih rokova.
- #10** Nadležna državna tužilaštva treba da efikasno procesuiraju sve potncijalne slučajeve zloupotreba u biračkom spisku kao i eventualne zloupotrebe nadležnog ministarstva prilikom vršenja nadzora nad vođenjem biračkog spiska i da na nedeljnoj osnovi informišu javnost o vođenju takvih postupaka.
- #11** Nadležno radno tijelo Skupštine treba da vrši kontrolu rada Državne izborne komisije i Ministarstva unutrašnjih poslova i da obezbijedi punu političku odgovornost rukovodilaca ovih institucija u slučaju da se zakonske obaveze ne ispune u punom obimu, kao i nadzor nadležnih državnih tužilaštava.

C. KRŠENJA BIRAČKOG PRAVA GRAĐANA I POLITIZOVAN RAD ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Ključni problemi vezani za izborni dan mogu se podijeliti u dvije kategorije – kršenja biračkih prava i Zakona o izboru odbornika i poslanika na sam izborni dan, i kasnije politizovano odlučivanje organa za sprovođenje izbora o tim kršenjima.

C.1. Kršenja biračkih prava i Zakona o izboru odbornika i poslanika

-vođenje paralelne evidencije birača
-kršenje tajnosti glasanja
-problemi vezani za glasanje putem pisma
-istekli rokovi upotrebe nevidljivog mastila
-neupisivanje podataka u zapisnik
-pritisci na posmatrače i sukobi članova BO
-kršenje prava osoba sa invaliditetom
-prisustvo partijskih aktivista na biračkim mjestima

Kako bi se spriječile pomenute nepravilnosti potrebno je sprovesti sledeće prioritete preporuke:

#12 Policija i nadležna državna tužilaštva treba da hitno reaguju po svim prijavama dobijenim tokom izbornog dana, i da već istog dana prikupe sve relevantne činjenice i dokaze za vođenje postupaka, imajući u vidu da se radi o specifičnom procesu, koji počinje i okončava se istog dana, i čijim okončanjem nestaju dokazi da se potencijalno krivično djelo desilo (npr. vođenje paralelne evidencije na ili u blizini biračkog mjesta);

#13 Skupština treba da obezbijedi puni nadzor rada policije i nadležnih državnih tužilaštava na izborni dan i da osigura punu odgovornost njihovih čelnika ukoliko dođe do neprocesuiranja podnijetih prijava na samom izbornom danu.

#14 Državna izborna komisija treba da osigura puno poštovanje zakona od strane biračkih odbora i opštinskih izbornih komisija i da obezbijedi prekid glasanja i ponavljanje izbora na svakom biračkom mjestu na kojem su se desile ozbiljne povrede biračkog prava ili zakona.

#15 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i da propiše dodatne mehanizme zaštite procesa glasanja ukoliko sistem elektronske identifikacije nije moguće primijeniti (usled nedostatka struje, fizičkog oštećenja, itd.), te obavezu ponavljanja glasanja na biračkom mjestu ukoliko je elektronska identifikacija onesposobljena duže od ukupno dva sata.

#16 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i da definiše postupanje sa terminalima za elektronsku identifikaciju birača ukoliko dođe do ponovljenog glasanja na nekom biračkom mjestu

#17 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i da normira pravo ovlašćenih posmatrača izbornog procesa da podnose prigovore o povredi biračkog prava nadležnim izbornim komisijama.

#18 Državna izborna komisija treba da donese poseban podzakonski akt kojim će se jasno urediti prava i obaveze ovlašćenih posmatrača izbora na biračkom mjestu kao i posledice ukoliko dođe do kršenja tih prava i/ili obaveza.

#19 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i da propiše da se, ukoliko se izbori ponište na više od pola biračkim mjestima, poništavaju cijeli izbori.

#20 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i proširi kaznene odredbe na sve zakonom propisane zabrane, kao i da značajno pooštri predviđene sankcije.

C.2. Politizovano odlučivanje organa za sprovođenje izbora

-partijsko postupanje - različit tretman istih prigovora koje podnose različiti politički subjekti
-nema procedure za utvrđivanje činjenica o neregularnostima
-veliki broj zakonskih zabrana nije pokriven konkretnom sankcijom
-zapisnik kao jedini instrument verifikacije neregularnosti
-nema procedure za slučaj nepotpisivanja zapisnika
-netransparentno odlučivanje Ustavnog suda
-uskraćivanje prava podnosiocima prigovora Ustavnom sudu da prisustvuju raspravi

Kako bi se spriječile pomenute nepravilnosti potrebno je sprovesti sledeće prioritete preporuke:

#21 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i da propiše jasne posledice za određena teža kršenja zakona, koja bi ako se dese trebala da rezultiraju automatskim raspuštanjem biračkog odbora i ponavljanjem glasanja, uključujući i sledeće povrede:

- izborni materijali nisu adekvatni za sprovođenje izbora (prozirni glasački listići, itd.);
- ukoliko neko glasa umjesto drugog birača, odnosno birač ne glasa lično (osim kada su u pitanju lica sa invaliditetom ili napismena lica, koja glasaju uz pomoć asistenta) (član 69 stav 1);
- ukoliko asistent glasa protivno volji lica sa invaliditetom ili nepismenog lica;
- ukoliko birač glasa bez podnošenja dokaza o svom identitetu;
- ako birač u toku održavanja izbora glasa više od jednog puta (član 69 stav 2);
- ako birač glasa se na neovjerenom glasačkom listiću (član 69 stav 3);
- ukoliko birač glasa van kabine za glasanje;
- ukoliko birač iznese glasački listić van prostorije za glasanje i/ili naknadno ga ubaci u glasačku kutiju;
- ukoliko birač ne potvrdi prijem glasačkog listića svojim ručnim potpisom na izvodu iz biračkog spiska (član 69 stav 4);
- ako neko na biračko mjesto dođe naoružan ili sa opasnim oruđem (član 69 stav 5);
- ukoliko član biračkog odbora koji vrši identifikaciju birača, ili neko od ostalih članova biračkog odbora, u bilo kojoj formi, a posebno glasnim obraćanjem saopšti ime i prezime birača ili njegov redni broj na biračkom spisku (član 69 stav 8);
- ukoliko na biračkom mjestu i dok traje glasanje na biračkom mjestu nisu prisutni svi članovi biračkog odbora ili njihovi zamjenici (član 72 stav 1);
- ukoliko na biračkom mjestu nije obezbijeđena posebna prostorija u kojoj je obezbijeđena tajnost glasanja (član 72 stav 2);
- ukoliko je na biračkom mjestu prisutan veći broj birača nego što postoji kabina za glasanje (član 72 stav 3);
- ukoliko se na biračkom mjestu zadržavaju lica koja nemaju prava i dužnosti u vezi sa sprovođenjem izbora, utvrđene zakonom (član 72 stav 4);
- ukoliko policijski službenici glasaju ili uđu na biračko mjesto u uniformi, osim u slučaju zahtjeva od predsjednika biračkog odbora, u cilju sprječavanja neposredne prijetnje javnom redu i bezbjednosti na biračkom mjestu (član 72 stav 5);

- ukoliko na biračkom mjestu, ili u njegovoj okolici postoji video nadzor koji nije vidno onesposobljen a pokriva cijelo ili dio biračkog mjesta;
- ukoliko se na biračkom mjestu pojavi glasački listić i/ili kontrolni kupon koji ne pripada tom biračkom mjestu;

#22 Skupština treba da izmijeni i dopuni Zakon o izboru odbornika i poslanika i da propiše jasne posledice za slučaj kada neko od članova biračkih odbora ne potpiše zapisnike, uključujući i obavezu nadležne izborne komisije da po službenoj dužnosti provjeri cjelokupan tok pripreme biračkog mjesta za glasanje, samog glasanja i svih naknadno sprovedenih radnji.

#23 Skupština i Državna izborna komisija trebaju da kroz izmjene Zakona i podzakonskih akata precizno definišu proceduru odlučivanja po podnijetim prigovorima za povredu biračkog prava, kao i proceduru za izvođenje dokaznog postupka o osnovanosti prigovora, koja uključuje i saslušanje članova BO, očevidaca i svjedoka, vršenje uvida u cjelokupan izborni materijal, izlazak na BM i vršenje uvida u druga akta koja mogu biti od pomoći za adekvatno odlučivanje kao i rokove za dostavljanje pisanih otpravaka odluka OIK i DIK.

#24 Skupština treba da izmijeni Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore i da propiše proceduru postupanja ove institucije po prigovorima na odluke Državne izborne komisije, obavezu odlučivanja po prigovorima na sjednicama koje su otvorene za javnost kao i obavezu izvođenja detaljnog dokaznog postupka u toku odlučivanja po prigovorima.



Izrada ovog dokumenta podržana je kroz projekat: "Poštenu izbore slobodni od korupcije", koji finansira Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori a implementira ga Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS). Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom dokumentu ne mogu se ni na koji način smatrati stavovima Evropske unije.

Najčešći oblici uticaja na birače

