



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj: 03-04- 2117

Podgorica, 22. 7. 2024. godine

Shodno članu 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije (Sl. list CG, br 54/24) i članu 10 Statuta Agencije za sprečavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprečavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I
IZBORNIH KAMPANJA (Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020)**

Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je po službenoj dužnosti prepoznala potrebu sprovođenja antikorupcijske analize odredbi Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list Crne Gore“, br. 3/20 i 38/20) imajući u vidu da joj je data uloga da vrši nadzor nad ovim zakonom, odnosno povjerena nadležnost da sprovodi mjere kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, te da postoji značajna praksa u implementaciji Zakona, sa posebnim osvrtom na naučeno iz iskustava u četvorogodišnjoj primjeni u izbornim ciklusima za parlamentarne izbore koji su održani 30. avgusta 2020. godine, vanrednim parlamentarnim izborima koji su održani 11. juna 2023. godine, kao i predsjedničkim izborima koji su održani 19. marta i 2. aprila 2023. godine.

S tim u vezi, u ovom mišljenju data je ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na odredbe Zakona kod kojih su uočeni određeni nedostaci i nesaglasnosti, sa preporukama za smanjenja rizika od korupcije, njihovo unaprjeđenje i efikasniju primjenu.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprečavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije da, shodno članu 82 stav 1:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 83 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 82 i 83 Zakona o sprječavanju korupcije.

Sprovodeći postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije, a imajući u vidu ulogu Agencije da vrši nadzor nad Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020), te dugogodišnju praksu u primjeni ovog propisa u samom Mišljenju detektovano je više nedostataka u odredbama ovog Zakona i dat niz preporuka kojima se teži stvaranju pretpostavki za njegovo unaprjeđenje kako bi u krajnjem bio snažan alat u kontroli finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

Prilikom sagledavanja odredbi Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Agencija je posebno vodila računa o naučenom iz iskustava u četvorogodišnjoj primjeni u izbornim ciklusima za parlamentarne izbore koji su održani 30. avgusta 2020. godine, vanrednim parlamentarnim izborima koji su održani 11. juna 2023. godine, kao i predsjedničkim izborima koji su održani 19. marta i 2. aprila 2023. godine, te u nastavku slijedi ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na odredbe Zakona kod kojih su uočeni određeni nedostaci i nesaglasnosti.

II ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA (Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020)

Skupština Crne Gore je 27. decembra 2019. godine usvojila novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („*Službeni list Crne Gore*“, broj: 3/20). Zakon je stupio na snagu 31. januara 2020. godine. Intencija

donosioca novog propisa u ovoj oblasti bila je da se optimizuje sveukupni ambijent u kome će se odvijati naredni izborni ciklusi, te da se uspostave mehanizmi kojima će se ojačati povjerenje javnosti u izborni proces i povećati transparentnost samog procesa finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Zakonodavac se vodio idejom o potrebi jačanja uloge institucija koje su uključene u izborni proces, među kojima su Agencija i Državna revizorska institucija. Tako se zakonom uređuje kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i nadzor nad sprovođenjem od strane Agencije, dok je zakonom uvedena novina koja se odnosi na vršenje revizije od strane Državne revizorske institucije, kroz reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata na osnovu procijenjenog rizika i kriterijuma iz Uputstva o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti. Dodatno, shodno zakonu, Državna revizorska institucija je dužna da, u četvorogodišnjem periodu, izvrši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja svih političkih subjekata koji imaju parlamentarni status na državnom i lokalnom nivou.

U cilju stvaranja preduslova za zakonito i transparentno finansiranje i poslovanje političkih subjekata, kao i jačanje povjerenja javnosti u izborni proces, ovim zakonom uređen je način стицања i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

Zakon je sistematizovan kroz deset poglavlja: I. Osnovne odredbe; II. Finansiranje redovnog rada političkih subjekata; III. Finansiranje izborne kampanje za izbor polanika i odbornika; IV. Finansiranje izborne kampanje kandidata za izbro Predsjednika Crne Gore; V. Zabrane i ograničenja; VI. Finansijsko poslovanje političkog subjekta; VII. Podnošenje i objavljivanje izvještaja; VIII. Nadzor; IX. Kaznene odredbe i X. Prelazne i završne odredbe.

Osnovne odredbe obuhvataju predmet uređenja ovog zakona, pojedinačno definisanje političkih subjekata i izbornih kampanja, predviđaju se izvori finansiranja, kao javni i privatni, a Zakon propisuje da kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja sprovodi Agencija. Dalje se razrađuje pojam javnih i privatnih izvora finansiranja, gdje se navodi da javni izvori finansiranja predstavljaju sredstva koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore, a privatni članarine, priloge, legate i zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija. Navodi se i da se budžetska sredstva mogu koristiti za finansiranje redovnog rada političkih subjekata i troškove izborne kampanje, a da pravo na

budžetska sredstva imaju politički subjekti koji učestvuju na izborima i osvoje najmanje jedan politički, odnosno odbornički mandat, dok pravo na budžetska sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje za izbor poslanika i odbornika, kao i izbor Predsjednika Crne Gore ima podnosilac potvrđenje i proglašene izborne liste, odnosno kandidature za izbor predsjednika Crne Gore. Precizira se da budžetska sredstva iz ovoga člana ne obuhvataju sredstva za finansiranje zaposlenih u poslaničkim klubovima i obezbjeđenje poslovnih prostorija za potrebe političkih subjekata, već da iste obezbjeđuje Skupština Crne Gore, a da poslovne prostorije za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata obezbjeđuje organ zadužen za poslove imovine.

U naredne tri glave Zakona (II - IV) detaljno se razrađuje finansiranje redovnog rada političkih subjekata, finansiranje izborne kampanje za izbor poslanika i odbornika i finansiranje izborne kampanje kandidata za izbor predsjednika Crne Gore.

U glavi V Zakona utvrđuju se zabrane i ograničenja, pa je tako zabranjeno političkim subjektima primanje materijalne, finansijske pomoći i nenovčanih priloga 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, a licu koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala zabranjeno je da finansira političkog subjekta.

Takođe, zabranjeno je obećavati ili stavljati u izgled političku ili bilo kakvu drugu protivuslugu, privilegiju ili ličnu korist fizičkom ili pravnom licu radi pribavljanja finansijske, materijalne ili nenovčane podrške političkom subjektu.

Zabranjeno je političkim subjektima, pravnim i fizičkim licima vršenje pritiska na pravna lica, privredna društva i fizička lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata, kao i upotrebe državnih sredstava i distribucije propagandnog materijala i prikupljanja potpisa podrške za predaju izborne liste i kandidature

Državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim 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, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom.

Utvrđena je zabrana upotrebe državne mehanizacije i opreme, definisana transparentnost socijanih davanja i budžetskih rashoda, a preciziran je i način korištenja službenih vozila, kao i zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica.

U VI glavi zakona u dijelu koji se odnosi na finansijsko poslovanje političkog subjekta, uređena je obaveza vođenja računovodstvene evidencije, kao i obaveza uređivanja vršenja unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja političkog subjekta.

U glavi VII Zakona uređena je obaveza podnošenja i objavljivanja izvještaja o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju, kao i obaveza podnošenja izvještaja o prihodima i imovini kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore.

U glavi VIII Zakona uređeno je da nadzor nad sprovođenjem Zakona, u okviru nadležnosti utvrđenih ovim zakonom, vrši Agencija, kao i da Agencija pokreće postupak u kome se odlučuje da li postoji povreda ovog zakona. Propisano je da predmetni postupak vodi direktor Agencije preko lica koje ovlasti Agencija, a ovlašćeni službenik dužan je da, po službenoj dužnosti, pribavlja podatke i obavještenja o činjenicama koje su neophodne za vođenje postupka i odlučivanje, o kojima službeni evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave, organi lokalne uprave i lokalne samouprave, odnosno, privredna društva, ustanove ili druga pravna ili fizička lica.

Popisano je da Državna revizorska institucija viši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata na osnovu procijenjenog rizika i kriterijuma iz Uputstva o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti i da je dužna da, u četverogodišnjem periodu, izvrši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja svih političkih subjekata koji imaju parlamentarni status na državnom i lokalnom nivou.

U posljednje dvije glave zakona u dijelu kaznenih odredbi propisani su prekršaji i prelazne i završne odredbe.

III INICIJATIVE IZRAĐENE U ODNOSU NA ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA

Iako je postojeći zakonski okvir u ovoj oblasti uspostavljen u sklopu sveobuhvatne zakonodavne reforme izbornog i drugog zakonodavstva i imajući u vidu relevantne međunarodne preporuke, u prvom redu preporuke OEBS/ODIHR-a, Agencija je kroz striktnu primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u prethodnim izbornim ciklusima, uočila da postojeći zakonski okvir zahtijeva brojne izmjene u cilju eliminisanja nedostataka i nejasnoća u zakonodavnom okviru, te je u više navrata djelujući

kroz inicijative i analize definisala niz preporuka za buduće unapređenje zakona koji je u primjeni od 31. januara 2020. godine.

Tako je tokom primjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Agencija utvrdila da nema formalne preduslove za pokretanje prekršajnih postupaka protiv koalicija i grupa birača, budući da oni nijesu definisani Zakonom o prekršajima, niti imaju status pravnih lica. Shodno navedenom, Agencija je 29.6.2021. godine uputila inicijativu Skupštini Crne Gore za izmjenu i dopunu Zakona o prekršajima, po hitnom postupku, kako bi došlo do njegovog usaglašavanja sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se, u članu 15 Zakona o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za potpunu primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Dodano, Agencija je, shodno zaključku Savjeta Agencije od 8. februara 2023. godine, a povodom razmatranja Plana kontrole i nadzora u toku kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, kao i aktivnosti Agencije u toku kampanje za izbor odbornika u Skupštini opštine Tuzi, 9. novembra 2023. godine, dostavila Skupštini Inicijativu o potrebi usklađivanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja sa Zakonom o prekršajima (*"Sl. list CG", br. 1/11, 6/11, 39/11, 32/14, 43/17 - Odluka US CG i 51/17*), Zakonom o radu (*"Sl. list CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21*) i Zakonom o izboru odbornika i poslanika (*"Sl. list RCG", br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/2000, 18/2000, 73/2000 - SL SRJ, Odluka SUS, 9/2001, 9/2001 - SL SRJ, Odluka SUS, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - Odluka US RCG, 48/2006, 56/2006 - Odluka US RCG i "Službeni list CG", br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - Odluka US CG, 12/2016 - Odluka US CG, 52/2017 - Odluka US CG, 60/2017 - Odluka US CG, 10/2018 - Odluka US CG i 109/2020 - Odluka US CG*).

U navedenom dokumentu prepoznata je potreba:

1. usaglašavanja Zakona o prekršajima sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se, u članu 15 Zakona o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za potpunu primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja;
2. otklanjanja oprečnih odredbi iz Zakona o radu i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja tako što će se član 44 stav 1 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja prilagoditi

odredbama Zakona o radu kojima se uređuju posebne vrste ugovora, sve u cilju veće pravne jasnoće i

3. da se u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja precizira dužina trajanja izborne kampanje, na način kako je to urađeno u članu 14 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, odnosno da se predvidi da navedeni period od raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata ne može trajati duže od 100 dana.

Takođe, Agencija je Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine 4.8.2023. godine uputila Inicijativu za donošenje propisa koji će sadržati procedure, kriterijume i smjernice kojima će se voditi Uprava za katastar i državnu imovinu prilikom obezbjeđivanja poslovnih prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata.

U predmetnoj Inicijativi Agencija je po službenoj dužnosti analizirala relevantne odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. list Crne Gore", br. 3/20 i 38/20), Zakona o državnoj imovini ("Sl. list Crne Gore", br. 21/09 i 40/11), Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list Crne Gore", br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22, 110/22 i 139/22), te Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini ("Sl. list Crne Gore", br. 44/10).

Dodatno, prilikom analiziranja pravnog okvira u ovoj oblasti uzeta je u obzir i činjenica da je Uprava za katastar i državnu imovinu navela kao pravni osnov za obezbjeđivanje prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata iz člana 9 stav 5 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Međustranački dogovor o uslovima, načinu i postupku obezbjeđivanja i korišćenja prostora za rad političkih stranaka iz 1993. godine (*u kome se u tački 7. i 8. navodi da će radni prostor koji se obezbjeđuje u skladu sa tim sporazumom, parlamentarne stranke koristiti kao zakupci po osnovu ugovora o zakupu koji će zaključivati sa nadležnim organom kojeg odredi Vlada, a da će troškove zakupnine za radni prostor obezbjeđen u skladu sa tim dogovorom, snositi Vlada obezbjeđivanjem odgovarajućih namjenskih sredstava u Budžetu Crne Gore, dok se u tački 6 predviđa da pravo na obezbijeđeni radni prostor gubi parlamentarna stranka ako izgubi parlamentarni status, stekne pravo svojine poslovnoj zgradi, dijelu poslovne zgrade ili drugom poslovnom prostoru koji je dovoljan i adekvatan za rad ili ako radni prostor počne da koristi za druge namjene koje nijesu utvrđene tačkom 4 tog dogovora*).

Imajući u vidu odredbe navedenih zakona i podzakonskih akata, kao i dijela pomenutog Međustranačkog dogovora, Agencija je u Inicijativi konstatovala da isto ne predstavlja dovoljan nivo unaprijed propisanih procedura po kojima će se sprovoditi raspolaganje ovog dijela budžetskih sredstava na transparentan način, što je osnovni preduslov za zakonito, nezavisno, nepristrasno i odgovorno

vršenje poslova kojim javni funkcioneri i drugi zaposleni u organu vlasti čuvaju svoj ugled i ugled organa vlasti, obezbjeđuju povjerenje građana u vršenje javnih funkcija i rad organa vlasti i otklanjaju sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije, a istovremeno smanjuju prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog.

S tim u vezi, Agencija je procijenila da je neophodno donošenje propisa koji će sadržati procedure, kriterijume i smjernice kojima će se voditi Uprava za katastar i državnu imovinu prilikom obezbjeđivanja poslovnih prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata, koje će isključiti arbitrarnost i proizvoljnost u odmjeraivanju okolnosti kojima se sada u svakom pojedinačnom slučaju rukovodi, kako bi u narednom periodu u ovoj oblasti bila smanjena primjena diskrecionih ovlašćenja, a trošenje „javnog“ novca bilo transparentno, te stvoren ambijent u kojem svi politički subjekti ovo pravo mogu ostvariti pod ravnopravnim, a unaprijed poznatim uslovima.

IV ANALIZA ODREDBI ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA (Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020)

Osim navedenih inicijativa, Agencija je tokom rada temeljno analizirala primjenu svih članova Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i detektovala više nedostataka, odnosno članova ovog Zakona kojima je potrebno unaprjeđenje u cilju djelotvornosti u njihovoj primjeni.

Među njima je i član 7 Zakona u kome se u stavu 3 tačka 2 propisuje da su prilozi pružanje usluge ili proizvodi dati političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima kojima se taj politički subjekt stavlja u povlašćeni položaj u odnosu na druge potrošače, zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija i organizacija pod uslovima koji odstupaju od tržišnih, kao i otpis dijela dugova (*u daljem tekstu: nenovčani prilog*), a u stavu 7 istog člana navodi se da se nenovčani prilozi obračunavaju prema tržišnoj vrijednosti i prijavljuju kao prihod. Navedeni oblik priloga nerijedak je u praksi, a stoji činjenica da je izazov definisati šta predstavlja odstupanje od tržišnih uslova. Dodatno, mehanizam suštinske kontrole ograničen je kod ovih vrsta priloga, pa je, imajući u vidu primjenu i kontrolu ove odredbe, koja ostavlja prostor za ponašanje koje može voditi zloupotrebama, mišljenje Agencije, da je potrebno razmotriti dodatno ograničenje ili potpuno ukidanje nenovčanih priloga.

Takođe, članu 7 stav 10 Zakona se navode privatni izvori finansiranja političkih subjekata, pa se između ostalog kaže, da se u privatne izvore finansiranja ubrajaju i zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori. Kao zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori navode

se krediti, zajmovi i ostale usluge banaka i drugih finansijskih institucija, u skladu sa zakonom. Postojeće zakonsko rješenje sadrži manjkavosti¹ jer ne propisuje uslove, pravila i rokove za zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija, što usljed postojećih nepreciznosti i nejasnoća ostavlja prostor za paušalno tumačenje ove zakonske odredbe, te ograničava efikasan nadzor.

Kada je u pitanju član 14 stav 1-3 Zakona kaže se da budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini iznose 0,05% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (*tekući budžet*), za godinu za koju se budžet donosi. Dodatno, se navodi da budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u skupštini opštine iznose 0,11% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta (*tekući budžet*), za godinu za koju se budžet opštine donosi, a da izuzetno, za opštine čiji je budžet manji od pet miliona eura, budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u skupštini opštine iznose od 0,11% do 0,3% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta (*tekući budžet*), za godinu za koju se budžet opštine donosi.

Ipak, kada je u pitanju stav 6 ovog člana u njemu se navodi da su sredstva iz st. 1, 2 i 3 ovog člana namijenjena isključivo finansiranju ženskih organizacija u političkim subjektima i mogu se trošiti samo u skladu sa statutom te ženske organizacije. Nedostatak ove norme, ogleda se u nepropisivanju prekršajnih odredbi za ponašanje suprotno članu 14 stav 6, tako da norma koja ima za cilj stimulaciju političkog angažmana žena i osnaživanja njihovog političkog djelovanja, a bez predviđene sankcije za postupanje suprotno zakonskom određenju, ostavlja prostor za zlouporebu „namjenskih“ sredstava, tj. rizik da se isti koristi za redovan rad političkih partija, ili u toku kampanje, a samim tim postojanje ovog člana zakona bez sankcije obesmišljava njegovu suštinu.

Činjenica da Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, osim zabrane davanja ili primanja priloga u novcu ili obliku proizvoda ili usluga preko trećih lica, ne reguliše učešće trećih lica/strana u kampanji, za račun jednog ili više političkih subjekata, niti medijsko oglašavanje preko medija koji se ne smatraju pružaocima audiovizuelnih medijskih usluga u smislu člana 4 stav 1 Zakona o elektronskim medijima, onemogućava adekvatan nadzor i sprovođenje mjera kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe,

¹ Preporuka br. 15 iz Konačnog izvještaja iz ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) sa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 30.08.2020. godine i preporuka br.20 iz Konačnog izvještaja misije ODHIR-a za posmatranje predsjedničkih izbora u Crnoj Gori od 19.03.2023. godine i 02.04.2023. godine

zakonom nije regulisana ni mogućnost adekvatnog nadzora nad pravnim licima koja u Crnoj Gori nijesu registrovana kao takva, a preko kojih politički subjekti zakupljuju medijski prostor u Crnoj Gori i/ili u inostranstvu, niti obaveza ovih pravnih lica da dostavljaju cjenovnike usluga medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji, kako to propisuje član 16 stav 6 Zakona. Takođe, budući da članom 16 stav 6 Zakona nijesu jasno definisani subjekti medijskog oglašavanja, isti ne omogućava Agenciji adekvatan nadzor nad pravnim licima koja se bave izdavanjem reklamnih panoa i bilborda političkim subjektima, budući da se ne radi o medijima. Imajući u vidu gore navedeno, postavlja se i pitanje primjenjivosti stava 7 istog člana, u konkretnom slučaju, koji kaže da je subjektima koji Agenciji ne dostave cjenovnik izbornog oglašavanja u skladu sa rokom iz stava 6 ovog člana zabranjeno pružanje usluga medijskog oglašavanja u toku izborne kampanje, budući da se radi o pravnim licima, koja nijesu registrovana kao takva u Crnoj Gori. Takođe, zakon ne prepoznaje ni situacije u kojima pojedini mediji u skladu sa svojom uređivačkom politikom ustupaju svoj medijski prostor za predstavljanje jednom ili više političkih subjekata ili emituju njihov promotivni materijal, bez ugovorenih usluga medijskog oglašavanja i bez računa za izvršene usluge medijskog oglašavanja. U pomenutim slučajevima, postavlja se pitanje efikasnosti nadzora u vezi sa članom 16 stav 3, 6 i 7 u kojima se kaže da je politički subjekt dužan da u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji izvještaj o medijskom oglašavanju u izbornoj kampanji, odnosno da su subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne kampanje dužni da Agenciji dostave cjenovnik usluga medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora, kao i da je subjektima koji Agenciji ne dostave cjenovnik izbornog oglašavanja u skladu sa navedenim rokom zabranjeno pružanje usluga medijskog oglašavanja u toku izborne kampanje, imajući u vidu da nije ostavljen prostor Agenciji da tumači (*i na koji način*), da li se u konkretnom slučaju radi o „uređivačkoj politici“ određenog medija, ili izvršenoj usluzi medijskog oglašavanja.

Imajući u vidu da su troškovi izborne kampanje definisani članom 16 stav 1 Zakona, u kojem se između ostalog navodi da u troškove izborne kampanje spadaju reklamni spotovi i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglasi i publikacije, takođe je bitno naglasiti i izazove u nadzoru koji se odnose na medijsko oglašavanje na društvenim mrežama i „online“ prostoru, odnosno na nemogućnost tačnog i preciznog utvrđivanja realnih troškova kampanje.

Kada su u pitanju obaveze otvaranja posebnog žiro računa u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje političkih subjekata iz člana 24 Zakona i otvaranja posebnog žiro računa u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje kandidata za izbor predsjednika Crne Gore iz člana 30 Zakona, citirani članovi Zakona izazivaju dileme u primjeni.

S tim u vezi, a u cilju njihove jasnije i kvalitetnije primjene, te minimalizovanja štete koja se može javiti usljed „neažurnosti u postupanju“ odeđenih nadležnih institucija za primjenu ovih normi, Agencija predlaže da politički subjekt iz člana 24 „ima obavezu da podnese zahtjev za otvaranje posebnog žiro računa kod institucije ovlašćene za poslove platnog prometa, najkasnije narednog dana od dana potvrđivanja izborne liste o čemu, u roku od tri dana od dana otvaranja posebnog žiro računa, obavještava Agenciju, i taj račun se ne može koristiti u druge svrhe. Ovo iz razloga što se u praksi nerijetko događa, da institucije ovlašćene za poslove platnog prometa ne otvaraju žiro račun na isti dan kada politički subjekt podnese zahtjev. Istovjetno prethodno navedenom, Agencija predlaže da kandidat za izbor predsjednika Crne Gore iz člana 30 Zakona „ima obavezu da podnese zahtjev za otvaranje posebnog žiro račun kod institucije ovlašćene za poslove platnog prometa, najkasnije narednog dana potvrđivanja kandidature, odnosno utvrđivanja liste kandidata o čemu, u roku od tri dana od dana otvaranja posebnog žiro računa, obavještava Agenciju, i taj račun se ne može koristiti u druge svrhe”.

U članu 31 Zakona koji se odnosi na obavezu zatvaranja posebnog žiro računa kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore se navodi da je kandidat za izbor Predsjednika Crne Gore dužan da poseban žiro račun zatvori u roku od 90 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora, o čemu u roku od tri dana od dana zatvaranja posebnog žiro računa, obavještava Agenciju i dostavlja dokaz o zatvaranju istog (stav 1). Dalje se navodi da, ukoliko obveznik uplate sredstava ne prenese na posebni račun do zatvaranja posebnog računa, obavezan je da isti iznos sredstava uplati političkom subjektu na redovan račun (stav 2). Nedostatak citiranog člana ogleda se u tome što zakonodavac nije prepoznao situaciju u kojoj je kandidat za izbor Predsjednika Crne Gore samostalan kandidat koji ne nastupa ispred političkog subjekta, pa ostaje nedefinisana situacija u kojoj obveznik uplate sredstava ne prenese na posebni račun do zatvaranja posebnog računa, a kandidat zatvori isti u zakonom predviđenom roku, pri čemu nije u posjedu redovnog računa političkog subjekta, budući da nije kandidat istog.

U članu 33 stav 5 Zakona se navodi da „pravna lica, privredna društva i preduzetnici i sa njima povezana pravna i fizička lica, koji su, na osnovu ugovora sa nadležnim organima, u skladu sa zakonom, vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa, ne mogu davati priloge političkim subjektima.“

Ovaj član je gotovo nemoguće implementirati u praksi, usljed nedostatka adekvatnih elektronskih sistema i baza podataka, koji bi omogućio Agenciji da unakrsno provjeri davaoca priloga sa bazom podataka izvođača radova za javne nabavke². Ovo se naročito odnosi na povezana pravna i fizička lica, jer ne postoje baze podataka dostupne Agenciji, a koje se odnose na ova lica.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja takođe propisuje zabrane, ograničenja i obaveze izvještavanja u cilju transparentnosti upotrebe javnih resursa u izornoj kampanji.

U članu 35 koji se odnosi na zabranu vršenja pritiska se navodi da je zabranjeno političkim subjektima, pravnim i fizičkim licima vršenje pritiska na pravna lica, privredna društva i fizička lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata. Zakon dalje, metodološki ne razrađuje način vršenja kontrole, niti omogućava fizičkim i pravnim licima na koja se vrši eventualni pritisak, da podnesu prijavu Agenciji, budući da zakonom nije predviđena prekršajna odgovornost ni za političke subjekte, ni za pravna i fizička lica.

Član 38 Zakona propisuje ograničenje upotrebe državnih sredstava na način što propisuje zabranu:

- državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim državnoj i opštinskim izbornim komisijama, mjesečne potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom;
- ova zabrana se odnosi i na, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnost od javnog interesa na osnovu ugovora sa nadležnim organom i na privredna društva koja su u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje prevencija i sprečavanje korupcije, dok je izuzetno od ove zabrane državnim ustanovama za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove poljoprivrede zabranjena mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine;
- izuzetno, ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine zabranjena je mjesečna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa

² Preporuka br. 16 iz Konačnog izvještaja iz ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) sa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 30.08.2020. godine i preporuka br.20 iz Konačnog izvještaja misije ODHIR-a za posmatranje vanrednih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 11.06.2023. godine

određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine.

Na kraju ovim članom je propisana obaveza za sve budžetske potrošačke jedinice da, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno objavljuju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu i dostavljaju ih nadležnom odboru Skupštine i Agencije.

Članom 38 Zakona nije definisano šta se podrazumijeva pod mjesečnom potrošnjom, što dovodi do brojnih poteškoća u primjeni ovog člana. Naime, postavlja se pitanje da li se finansiranje potrošnje koje se obezbjeđuje putem kredita i donacija, kao i sredstva koja se organima vlasti iz člana 38 Zakona naplaćuju putem pravosnažnih i izvršnih sudskih presuda, zbirno ubrajaju u mjesečnu potrošnju ili ne. Imajući u vidu prethodno navedeno, te činjenicu da država Crna Gora i brojni organi vlasti koriste sredstva iz fondova Evropske unije, smatramo da je Zakonom neophodno precizno definisati mjesečnu potrošnju, na način da se metodološki iz mjesečne potrošnje odvoje troškovi koji se odnose na kredite, donacije, kao i sredstva koja su predmet sudskog izvršenja.

Kada su u pitanju socijalna davanja, Zakon u članu 40 predviđa se da je državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena isplata, odnosno davanje jednokratne novčane pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, osim u slučaju smrti člana porodice, teškog oboljenja koje prouzrokuje trajni invaliditet u procentu većem od 50% ili štete na stambenom objektu ili imovini usljed požara ili prirodne nepogode.

Lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena je mjesečna potrošnja u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, veća od 20% prosječne mjesečne potrošnje za ova davanja u trećem kvartalu prethodne budžetske godine.

Takođe, propisana je zabrana dodjele socijalnih davanja sa tekuće budžetske rezerve sa državnog i sa lokalnog nivoa u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, osim u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti.

Član 40 takođe propisuje obavezu dostavljanja podataka o vrsti, iznosima i primaocima svih oblika socijalne pomoći u toku izborne kampanje Ministarstvu

nadležnom za poslove rada i socijalnog staranja, odnosno opštinama, kada se radi o raspodjeli socijalne pomoći na lokalnom nivou.

Iako je propisivanje norme kojom se uređuje transparentnost socijalnih davanja bila motivisana namjerom zakonodavca da „ograniči“ prostor za političke zloupotrebe ovog vida davanja radi sticanja izborne koristi, ono što se zapaža kao njen prvi nedostatak je sam termin „socijalno davanje“ i „svi oblici socijalne pomoći“. Naime, zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, definiše da su prava iz socijalne i dječije zaštite osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječije zaštite. S tim u vezi, zakonom terminološki nije određen pojam „socijalno davanje“ i „socijalne pomoći“, niti su ovi pojmovi definisani Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, pa isto ostavlja prostor za tumačenje čime se kod jedne ovako osjetljive norme na zloupotrebe otvara prostor za diskreciona tumačenja i nejednakost u primjeni.

Naime, samo stav 1 člana 40 Zakona ima potrebnu jasnoću, imajući u vidu da se odnosi na jednokratne novčane pomoći, kao vrsti osnovnih materijalnih davanja u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti (*pored materijalnog obezbjeđenja, lične invalididnine, dodatka za njegu i pomoć, zdravstvene zaštite, troškova sahrane i naknade roditelju ili staratelju korisniku prava na ličnu invalidninu*), dok je stav 2 člana 40 potrebo dopuniti na način da se ispred riječi materijalnih davanja doda riječ osnovnih, kako bi se na adekvatan način uvezao sa članom 20 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Nepreciznost u definisanju osnovnog termina ovog člana Zakona, kao i predviđanje izuzetka kojim se u pogledu zabrane isplate „socijalnih davanja“ u godini održavanja lokalnih i parlamentarnih izbora, propisuje da su takve isplate moguće u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti može stvoriti opasan prostor za zloupotrebe, ako se ne predvidi poseban nivo transparentnosti i jasniji i precizniji mehanizmi kontrole raspolaganja ovim sredstvima.

Još jedna u nizu zabrana predviđena ovim Zakonom propisana je u članu 43 stav 1 Zakona u kome se kaže da je zabranjeno javnim funkcionerima korišćenje službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe. Ipak, za kršenje ove zabrane izostala je prekršajna sankcija u samom zakonu, koja se mora predvidjeti, kao i sam postupak utvrđivanja ovog kršenja, kao jedini način kako se može doprinijeti efikasnijoj prevenciji zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe.

Dodano, u istom članu Zakona propisuje se obaveza sedmodnevnog objavljivanja svih izdatih putnih naloga od dana raspisivanja do dana održavanja

izbora. Ova obaveza predviđena je za sve državne organe, organe državne uprave, organi lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove, državne fondove i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave. Kada je u pitanju obuhvat organa koji imaju obavezu objavljivanja svih izdatih putnih naloga bilo bi poželjno preispitati uvođenje iste obaveze i za nezavisna i regulatorna tijela imajući u vidu njihov značaj i uticaj, kako bi se obuhvat organa, obveznika zakona izjednačio sa onim koji je prepoznat u Zakonu o sprečavanju korupcije.

Iako je neizvršavanje ove obaveze prekršajno sankcionisano, upotreba termina „sedmodnevno“ u ovom članu zakona, stvara poteškoće u praksi kod utvrđivanja momenta u kojem je organ iz člana 43 stav 3 bio dužan da objavi odnosno shodno članu 43 stav 4 dostavi Agenciji putne naloge.

Isti izazov, kada su u pitanju rokovi i utvrđivanje kršenja istih, pored člana 43 stav 3 izazivaju oni propisani:

- u članu 16 stav 3, u kome se kaže da je politički subjekt dužan da u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji izvještaj o medijskom oglašavanju u izbornoj kampanji;
- u članu 38 stav 5, kod obaveze budžetskih potrošačkih jedinica da sedmodnevno objavljuju na internet stranici analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu;
- u članu 40 stav 7, kod obaveze dostavljanja podatka o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći Odboru i Agenciji, koji se dostavljaju na sedmodnevnom nivou;
- u članu 41 stav 1 i 3 gdje se propisuje da ministarstvo na sedmodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog trezora, kao i analitičku karticu, a da organ lokalne uprave na sedmodnevnom nivou, na internet stranici opštine, objavljuje izvode iz lokalnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora,
- u članu 53 stav 1, u kome se navodi da je politički subjekt dužan da petnaestodnevno u toku izborne kampanje dostavlja Agenciji izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica, kao i
- članu 54 stav 1 u kome se kaže da je politički subjekt dužan da pet dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje.

U svim citiranim članovima zakona neophodno je precizirati zakonski rok, kako ne bi bilo nejasnoća u primjeni i kako bi prostor za zloupotrebe, arbitrarno i paušalno tumačenje bio eliminisan.

Članom 44 Zakona propisano je ograničenje zapošljavanja lica na određeno vrijeme u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, sa izuzetkom da je to moguće isključivo radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa, na osnovu odluke nadležnog tijela ovih subjekata i samo ukoliko je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. Pod istim uslovima dozvoljeno je zaključivanje ugovora za obavljanje privremenih i povremenih poslova, iako je isto u suprotnosti sa važećim Zakonom o radu, u kojem se navodi da se ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova može zaključiti samo za obavljanje određenih poslova koji nijesu predviđeni aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Sve odluke o zapošljavanju i angažovanju lica zaključene u toku trajanja izborne kampanje, sa kompletnom pratećom dokumentacijom, dostavljaju se Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Članom 44 Zakona nije propisana zabrana zapošljavanja za popunu slobodnih radnih mjesta predviđenih važećim pravilnikom o sistematizaciji, kako na određeno, tako i neodređeno vrijeme.

Članom 44 Zakona nije propisana zabrana zaključivanja ugovora o djelu.

Članom 44 nije propisano ograničenje zapošljavanja, ograničenje ili zabrana zaključivanja ugovora o djelu, niti obaveze dostavljanja odluka o zapošljavanju i angažovanju lica zaključenih u toku izborne kampanje za privredna društva u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave.

Imajući u vidu prethodno navedeno, neophodno je izvršiti usklađivanje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakona o radu u dijelu koji se odnosi na zaključivanje ugovora za obavljanje privremenih i povremenih poslova i razmotriti ograničavanje zabrane na zaključivanje ugovora o djelu, uz propisivanje ograničenja i obaveza i na privredna društva koja se nalaze u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave.

Potrebno je takođe uspostaviti jasnu vezu sa definicijom privrednih društava u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave u vezi sa članom 3 stav 3 Zakona o sprečavanju korupcije, u kojem se navodi da je državno vlasništvo svako učešće u privrednom društvu u kojem država ili opština, Prijestonica, odnosno Glavni grad posjeduje najmanje 33% kapitala, a kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja.

Posebnu pažnju u primjeni Zakona izaziva član 45, koji zahtjeva dodatno preciziranje, a u kome se navodi koje mjere i ograničenja se primjenjuju u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za

odbornike ako na tim izborima ima najmanje 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak, odnosno ako ima manje od 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak.

Predlaže se, da u cilju preciziranja same norme i jačanja efekata njene primjene, ista treba da glasi na način da se sve mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjuju u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje 33% birača od ukupno upisanih u birački spisak, a ne parcijalno kao što je sada slučaj, pri čemu se isključuje većina mjera i ograničenja iz pomenutih članova i obesmišljava nadzor nad istim. Dodatno, drugi stav ovog člana Zakona trebalo bi da glasti da ako se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima zbirno ima manje od 33% birača od ukupno upisanih u birački spisak, mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjuju se samo na teritoriji tih opština.

Na ovaj način osigurao bi se efekat primjene svih mjera i ograničenja iz člana 38 do 44 Zakona, dok bi se zakonom definisao donji prag za broj birača koji učestvuju na izborima za odbornike koji se održavaju u jednoj ili više opština, a u odnosu na obuhvat teritorija, odnosno opština na koje će se primjenjivati mjere i ograničenja. Tako bi se u situaciji kada se izbori za odbornike raspisuju i održavaju istovremeno u jednoj ili više opština na kojima zbirno učestvuje više od 33% birača od ukupno upisanih u birački spisak, kao i izbori za Predsjednika Crne Gore i za poslanike, mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjivali na teritorije svih opština Crne Gore. Navedeni „prag“ za primjenu mjera i ograničenja iz člana 38 do 44 na teritoriji opštine u kojoj se održavaju izbori ili na teritoriji svih opština Crne Gore na ovaj način određivala bi činjenica da li se na predmetnim izborima „angažuje“ manje ili više od jedne trećine biračkog tijela Crne Gore.

Alternativno se može propisati da se sve mjere i ograničenja iz člana 38 do 44, u slučaju održavanja izbora za odbornike primjenjuju samo na teritoriji opštine u kojoj se održavaju izbori.

Na kraju, ali ne manje bitno, kada su u pitanju same kaznene odredbe, treba voditi računa da se, npr. u članu 64 stav 1 tačka 16-18 kaže da će se novčanom kaznom u iznosu od 5.000 eura do 20.000 eura kazniti za prekršaj pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 2.000 eura, ako:

„16) ne objavljuje sedmodnevno na internet stranici sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 43 stav 3);

17) ne dostavi Agenciji, na nedeljnom nivou, putne naloge iz člana 43 stav 3 ovog zakona (član 43 stav 4);

18) u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora zaposli lice na određeno vrijeme, odnosno zaključi ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova suprotno članu 44 stav 1 ovog zakona“.

Odredba iz člana 64 stav 1 tačka 16 odnosi se na sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove, državne fondove i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, dok se obaveza iz člana 64 stav 1 tačka 17 i 18 odnosi na državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove i državne fondove.

Navedene odredbe citirane su zbog prakse suda sa kojom se Agencija upoznala u prekršajnim postupcima, konkretno u predmetu u kome je pokrenut prekršajni postupak protiv Opštine Žabljak, kao pravnog lica i V.V. iz Žabljaka kao odgovornog lica u pravnom licu zbog prekršaja iz člana 102 stav 1 tačka 20 i stav 2 u vezi člana 77 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije. Tada je sud naveo da ne postoje zakonom propisani razlozi zbog kojih se postupak može pokrenuti navodeći da organ lokalne samouprave ne može biti odgovoran za prekršaj shodno članu 15 stav 2 Zakona o prekršajima, a imajući u vidu da je članom 55 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano da je predsjednik opštine izvršni organ opštine. S tim u vezi, potrebno je precizno definisati, kako pravno lice, tako i odgovorno lice u pravnom licu, kako bi se izbjegle situacije u kojima lice koje je „de fakto“ odgovorno lice, bude istovremeno drugim propisom prepoznato kao organ, a koji, posljedično, a shodno tim propisima ne može biti odgovorno za propisani prekršaj.

V ZAKLJUČNE OCJENE SA PREPORUKAMA:

Postoje brojni koraci koje je potrebno preduzeti kako bi se dalje poboljšao normativni okvir kojim se uređuje finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, koji moraju osigurati punu transparentnost i javnu dostupnost izvještaja, ograničenje ili potpuno ukidanje nenovčanih priloga, proizvoda i/ili usluga koje pravna ili fizička lica mogu pružiti političkim subjektima bez naknade ili po povlašćenim uslovima, sa posebnim osvrtom na donacije koje dolaze iz drugih zemalja, najčešće posredno, definisanje i uvođenje mehanizama kojima se mogu osigurati ravnopravni uslovi za sve političke subjekte kako u izbornoj trci, tako i u redovnom radu, osnaživanje nadzorne uloge kroz povećanje kadrovskih i finansijskih kapaciteta nadležnih organa za nadzor finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, te edukacija političkih subjekata, medija, organa vlasti i nevladinog sektora o zakonskim odredbama o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u cilju smanjenja potencijalnih kršenja zakonskih normi i unapređenju usaglašenosti sa ostalim propisima.

Nalazimo korisnim, da se u sklopu sveobuhvatne reforme u cilju usklađivanja izbornog pravnog okvira i regulisanja ključnih aspekata izbora, a u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, i ODHIR preporukama³ unaprijedi postojeći normativni okvir koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Sadašnji pravni okvir ne predviđa efikasne mjere zaštite i kazne za zaobilaženje pravila, što ograničava efikasan nadzor. Potrebno je predvidjeti prekršajne sankcije za sva kršenja Zakona, te dodatno pooštavanje postojećih, dok se zbog nedjelotvornosti upravnih postupaka predlaže ukidanje istih.

S tim u vezi, a na osnovu analize i gore navedene argumentacije Agencija ukazuje na konkretne djelove propisa koji zahtjevaju unapređenje kako bi budući zakonski okvir u ovoj oblasti obezbjedio neophodne mehanizme za kontrole i nadzora političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

³ *Parlamentarni izbori, 30. avgust 2020. godine - Ograničena posmatračka misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) Konačni izvještaj*

Preporuke se odnose na potrebu:

1. usaglašavanja Zakona o prekršajima sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se, u članu 15 Zakona o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za potpunu primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja;
2. otklanjanja oprečnih odredbi iz Zakona o radu i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja tako što će se član 44 stav 1 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja prilagoditi odredbama Zakona o radu kojima se uređuju posebne vrste ugovora, sve u cilju veće pravne jasnoće;
3. da se u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja precizira dužina trajanja izborne kampanje, na način kako je to urađeno u članu 14 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, odnosno da se predvidi da navedeni period od raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata ne može trajati duže od 100 dana;
4. donošenja propisa koji će sadržati procedure, kriterijume i smjernice kojima će se voditi Uprava za katastar i državnu imovinu prilikom obezbjeđivanja poslovnih prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata, koje će isključiti arbitrarnost u odmjeravanju okolnosti kojima se sada u svakom pojedinačnom slučaju rukovodi, kako bi u narednom periodu u ovoj oblasti bila smanjena primjena diskrecionih ovlašćenja, a trošenje „javnog“ novca bilo transparentno, te stvoren ambijent u kojem svi politički subjekti ovo pravo mogu ostvariti pod ravnopravnim, a unaprijed poznatim uslovima;
5. razmatranja dodatnog ograničenja ili potpunog ukidanja nenovčanih priloga imajući u vidu da je kod ovog vida priloga mehanizam suštinske kontrole ograničen, a da postojeća odredba ostavlja prostor za ponašanje koje može voditi zloupotrebama (član 7 stav 3 tačka 2 Zakona);
6. razmatranja uvođenja uslova, pravila i rokova za zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija, kako bi se otklonio prostor za paušalno tumačenje ove zakonske odredbe, a koja ograničava efikasan nadzor (član 7 stav 10 Zakona);
7. propisivanja prekršajnih odredbi za ponašanje suprotno članu 14 stav 6, kako bi se osnažila norma koja ima za cilj stimulaciju političkog angažmana žena i osnaživanja njihovog političkog djelovanja, a sankcionisao prostor za zlouporebu „namjenskih“ sredstava, tj. rizik da se isti koristi za redovan rad političkih partija, ili u toku kampanje (član 14 Zakona);
8. uređivanja i unaprjeđenja zakonskog rješenja iz člana 16 stav 3, 6 i 7, a koji se odnose na nadzor i implementaciju obaveze dostavljanja

cjenovnika usluga medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji, odnosno zabrane pružanja usluge medijskog oglašavanja u toku izborne kampanje za subjekte koji pružaju usluge medijskog oglašavanja, a koja ne postupe shodno zakonskoj obavezi i dostave cjenovnik Agenciji, posebno imajući u vidu da Zakonom nije regulisana ni mogućnost adekvatnog nadzora nad pravnim licima koja u Crnoj Gori nijesu registrovana kao takva, a preko kojih politički subjekti zakupljuju medijski prostor u Crnoj Gori i/ili u inostranstvu, niti obaveza ovih pravnih lica da dostavljaju cjenovnike usluga medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji, kako to propisuje član 16 stav 6 Zakona. Dodatno, a kada su u pitanju troškovi izborne kampanje definisani članom 16 stav 1 Zakona, gdje se između ostalog navode i reklamni spotovi i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglasi i publikacije, potrebno je uložiti napor kako bi se eventualno prepoznali mehanizmi nadzora koji se odnose na medijsko oglašavanje na društvenim mrežama i „online“ prostoru, odnosno na nemogućnost tačnog i preciznog utvrđivanja realnih troškova kampanje (član 16 Zakona);

9. preciziranja obaveze za otvaranje posebnog žiro račun kod institucije ovlaštene za poslove platnog prometa za političkog subjekta i kandidata za izbor predsjednika Crne Gore na način da ima obavezu da podnese zahtjev za otvaranje posebnog žiro račun najkasnije narednog dana od dana potvrđivanja izborne liste (član 24 i član 30 Zakona);
10. predviđanja posebnog stava u članu 31 Zakona kojom bi se za kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, a koji ne nastupa ispred političkog subjekta, uredio način postupanja sa sredstvima koja se ne prenesu na poseban račun (član 31 Zakona);
11. uvođenja adekvatnih elektronskih sistema i baza podataka, koji bi omogućio Agenciji da unakrsno provjeri davaoca priloga sa bazom podataka izvođača radova za javne nabavke⁴, što se naročito odnosi na povezana pravna i fizička lica, jer ne postoje baze podataka dostupne Agenciji, a koje se odnose na ova lica (član 33 Zakona);
12. metodološke razrade načina sprovođenja kontrole eventualnog vršenja pritiska od strane političkih subjekata, pravnih i fizičkih lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata, kao i uvođenje sistema koji bi omogućavao fizičkim i pravnim licima na koja se vrši eventualni pritisak, da podnesu prijavu Agenciji, budući da zakonom nije predviđena prekršajna odgovornost, kako za političke subjekte, tako ni za pravna i fizička lica (član 35 Zakona);

⁴ Preporuka br. 16 iz Konačnog izvještaja iz ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) sa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 30.08.2020. godine i preporuka br.20 iz Konačnog izvještaja misije ODHIR-a za posmatranje vanrednih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 11.06.2023. godine

13. definisanje termina „mjesečna potrošnja“ uz preciziranje kojim bi se odvojili troškovi koji se odnose na kredite, donacije, kao i sredstva koja su predmet sudskog izvršenja (član 38 Zakona);
14. zakonskog definisanja termina „socijalno davanje“ i „socijalne pomoći“, kako bi se eliminisao prostor za diskreciono tumačenje jedne ovako osjetljive norme, uz uvođenje posebnog nivoa transparentnosti i jasne i precizne mehanizme kontrole raspolaganja ovim sredstvima, kada je u pitanju izuzetak kod zabrane isplate „socijalnih davanja“ u godini održavanja lokalnih i parlamentarnih izbora, gdje je propisano da su takve isplate moguće u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti (član 40 Zakona);
15. predviđanja prekršajne sankcije za zabranu iz člana 43 stav 1 koja se odnosi na korišćenje službenih vozila, uvođenje iste obaveze za nezavisna i regulatorna tijela, kao i predviđanje samog postupka utvrđivanja ovog kršenja, kao jedini način kako se može doprinijeti efikasnijoj prevenciji zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe (član 43 Zakona);
16. usklađivanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakona o radu u dijelu koji se odnosi na zaključivanje ugovora za obavljanje privremenih i povremenih poslova, uz ograničavanje zabrane na zaključivanje ugovora o djelu, uz propisivanje ograničenja i obaveza i na privredna društva koja se nalaze u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave, kao i definisanje termina „javna preduzeća“ na način kako je definisano u Zakonu o sprečavanju korupcije, posebno u dijelu preciziranja „državnog vlasništva“, a kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja (član 44 Zakona);
17. preciziranja člana 45 Zakona i jačanja efekata njene primjene, na način da glasi da se sve mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjuju u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje 33% birača od ukupno upisanih u birački spisak, kao i da ako se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima zbirno ima manje od 33% birača od ukupno upisanih u birački spisak, mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjuju se samo na teritoriji tih opština (član 45 Zakona)⁵. Alternativno se može propisati da se sve mjere i ograničenja iz člana 38 do 44, u slučaju održavanja izbora za odbornike primjenjuju samo na teritoriji opštine u kojoj se održavaju izbori.

⁵ Navedenim bi se osigurao efekat primjene svih mjera i ograničenja iz člana 38 do 44 Zakona, dok bi se zakonom definisao donji prag za broj birača koji učestvuju na izborima za odbornike koji se održavaju u jednoj ili više opština, a u odnosu na obuhvat teritorija, odnosno opština na koje će se primjenjivati mjere i ograničenja.

18. preciziranja zakonskih rokova za utvrđivanje kršenja, kako ne bi bilo nejasnoća u primjeni i kako bi prostor za zloupotrebe, arbitrarno i paušalno tumačenje bio eliminisan, a posebno u:

- a. članu 16 stav 3, u kome se kaže da je politički subjekt dužan da u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji izvještaj o medijskom oglašavanju u izbornoj kampanji članu 38 stav 5, kod obaveze budžetskih potrošačkih jedinica da sedmodnevno objavljuju na internet stranici analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu;
- b. članu 40 stav 7, kod obaveze dostavljanja podatka o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći Odboru i Agenciji, koji se dostavljaju na sedmodnevnom nivou;
- c. članu 41 stav 1 i 3 gdje se propisuje da ministarstvo na sedmodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog trezora, kao i analitičku karticu, a da organ lokalne uprave na sedmodnevnom nivou, na internet stranici opštine, objavljuje izvode iz lokalnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora
- d. članu 43 stav 3 i 4 kod obaveze organ iz člana 43 stav 3 da obavljaju i Agenciji dostavljaju putne naloge,
- e. članu 53 stav 1, u kome se navodi da je politički subjekt dužan da petnaestodnevno u toku izborne kampanje dostavlja Agenciji izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica i
- f. članu 54 stav 1 u kome se kaže da je politički subjekt dužan da pet dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje;

19. precizno definisati, kako pravno lice, tako i odgovorno lice u pravnom licu, kako bi se izbjegle situacije u kojima lice koje je „de fakto“ odgovorno lice, bude istovremeno drugim propisom prepoznato kao organ, a koji, posljedično, a shodno tim propisima ne može biti odgovorno za propisani prekršaj (član 64 stav 1 tačka 16-18 Zakona).

Imajući u vidu nalaze i preporuke iz Mišljenja, a koji su nastali kao rezultat višegodišnje prakse rada Agencije, ovo Mišljenje ima za cilj da pokaže posvećenost Agencije unaprjeđenju predmetne oblasti, kao i posebnu zainteresovanost da sva zakonska rješenja koja budu proizvod budućeg procesa reforme izbornog zakonodavstva budu kvalitetna i precizna, te da budu eliminisana ona zakonska rješenja koja su ostavjala izazov u primjeni. Na ovaj način bio bi stvoren ambijent u kojem svi politički subjekti svoja prava mogu ostvariti pod ravnopravnim, a unaprijed poznatim uslovima, na transparentan

način, što je osnovni preduslov za zakonit proces finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i povećanje povjerenja javnosti u ovoj oblasti.



DIREKTORICA
Jelena Perović s.r.

NAČELNICA
Milica Popović

Milica Popović

V.D. POMOĆNIK DIREKTORICE

Boris Vukašingvić

Boris Vukašingvić

Dostavljeno:

- Skupštini Crne Gore - Odboru za sveobuhvatnu izbornu reformu
- Skupštini Crne Gore - Odboru za antikorupciju
- Vladi Crne Gore
- Savjetu Agencije za sprečavanje korupcije
- a/a

Ekspedovano dana: 24-07-2024

Samostalni Referent: *ku*