



Upotreba državnih resursa u toku izborne kampanje

Studija je dio projekta Unapređenje sistema finansiranja izbornih kampanja u Crnoj Gori – II faza, realizovanog od strane Centra za monitoring CEMI, a podržanog od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo Crna Gora

SADRŽAJ

Uvod.....	5
1. Zloupotreba državnih resursa – pojmovno određenje i pojavni oblici.....	6
1.1. Pojmovno određenje.....	6
1.2. Pojavni oblici.....	7
1.2.1. Zloupotrebe državnih institucionalnih resursa.....	7
1.2.2. Zloupotrebe državnih finansijskih resursa.....	7
1.2.3. Zloupotrebe javnih medijskih resursa.....	8
2.2. Analiza stanja u Crnoj Gori.....	9
2.1. Analiza pravnog okvira.....	11
2.2. Karakteristični primjeri zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori u toku izbornih kampanja.....	13
2.2.1. Zloupotrebe institucionalnih i finansijskih resursa u toku izbornih kampanja u Crnoj Gori.....	14
2.2.2. Zloupotrebe medijskih resursa u toku predizborne kampanje tokom kampanje na Parlamentarnim izborima 2009.....	16
3. Zaključci i preporuke CEMI-ja.....	20
Bibliografija.....	24
Biografije autora.....	25

UVOD

Od svog osnivanja do danas, Centar za monitoring CEMI je poseban dio svog djelovanja posvetio monitoringu izbornih procesa koji su se odvijali u Crnoj Gori. Razvoj demokratskih procesa u našem društvenom okruženju, umnogome je uticao i na unaprijeđenje demokracije izbornih procesa. Međutim, jedna od pojava koja je od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori bila prisutna na gotovo svim izbornim procesima, a koja do danas nije dobila adekvatan tretman od strane političkih i društvenih aktera, je pojava upotrebe ili zloupotrebe državnih resursa u toku izborne kampanje. Prema teoriji, jedan od oblika korupcije - u stvarnosti, pojava koja predstavlja ozbiljnu prijetnju osnovnim demokratskim postulatima i atmosferi izbornog procesa. Ovaj fenomen po prvi put je uočen na izbornim procesima u Rusiji i Ukrajini tokom devedesetih godina sada već prošlog vijeka. Danas, ova pojava obilježava izborne procese u mnogim državama, čak i u onima sa dugom demokratskom tradicijom.

Šta je to zloupotreba državnih resursa? Koji su njeni pojavni oblici u toku izbornih kampanja? Koji su razlozi postojanja ove pojave na izbornim procesima u Crnoj Gori? Na koji način postojanje ove pojave utiče na demokraciju i legitimnost izbornih procesa? Da li pravni okvir reguliše i sankcioniše ove oblike nedozvoljenih ponašanja političkih aktera izbornih procesa? Da li i u kojoj mjeri političke partije smatraju da je ova pojava prisutna u Crnoj Gori? Koji su konkretni primjeri zloupotreba koji su evidentirani tokom predizbornih kampanja u Crnoj Gori? Na koji način uticati na suzbijanje ove pojave? Koje su konkretni prijedlozi i zakonska rješenja za koja se CEMI zalaže? Odgovori na navedena pitanja ponuđeni su u studiji koja je pred vama, a koja predstavlja prvu analizu ove vrste baziranu na konkretnim primjerima iz prakse koji su evidentirani od strane Centra za monitoring. Cilj ove studije je da pitanje zloupotrebe državnih resursa dobije na značaju i ukloni sa margina otvorenih političkih pitanja u Crnoj Gori i da dobije adekvatan tretman u okviru novog izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori čije je usvajanje u toku.

Studija je sadržinski podijeljena na 3 dijela. Prvi odjeljak studije posvećen je upoznavanju sa pojmom i pojavnim oblicima zloupotreba državnih resursa u toku izbornog procesa. U drugom dijelu, predstavljena je analiza stanja u Crnoj Gori, kroz nalaze koje je CEMI prikupio u toku svojih monitoring aktivnosti na prethodnim parlamentarnim i lokalnim izborima Crnoj Gori (CEMI je u saradnji sa kolegama iz Transparency Russia i Open Society Justice Initiative, a uz podršku Fondacije Institut za otvoreno društvo, pripremio posebnu metodologiju za praćenje pojava zloupotreba državnih resursa u toku izbornih kampanja u Crnoj Gori). U ovom dijelu se kroz konkretne primjere sa prethodnih izbornih procesa, predstavljaju nedozvoljena ponašanja aktera izbornog procesa, koja bi u budućnosti trebalo spriječiti ili ograničiti u najvećoj mogućoj mjeri. Konačno, u posljednjem, trećem odjeljku studije, predstavljeni su zaključci i preporuke CEMI-ja u pogledu institucionalnog djelovanja protiv ove pojave, koja baca sjenku na mnoge pozitivne trendove koji se u Crnoj Gori dešavaju u toku izbornih procesa.

Očekujemo da će nalazi ove studije, umnogome korigirati političkoj i stručnoj javnosti, pri kreiranju pravnog okvira kojim će se regulisati ponašanja političkih aktera u toku predizbornih kampanja. CEMI predstavljanjem ove studije želi podstaći sve relevantne društvene subjekte da dalje marginalizovanje problema zloupotreba državnih resursa u toku izbornog procesa može proizvesti dugoročne posljedice u pogledu demokracije i atmosfere i legitimnosti rezultata narednih izbornih procesa u Crnoj Gori. CEMI će, prema svojoj ustaljenoj praksi, prilikom amandmanskih izmjena novousvojenog teksta Zakona o izborima odbornika i poslanika, predložiti svoje amandmane, bazirane na nalazima predstavljenim u ovoj studiji. Iako ovog puta u značajnoj mjeri ograničeni u pogledu neposrednog predlaganja amandmana Skupštini Crne Gore, očekujemo da će kvalitet i održivost rješenja za koja ćemo se zalagati, biti najbolja preporuka da isti, u najskorijem roku, postanu sastavni dio izbornog zakonodavstva Crne Gore.

1. Zloupotreba državnih resursa – pojmovno određenje i pojavni oblici

1.1. Pojmovno određenje

Zloupotreba državnih resursa predstavlja oblik političke korupcije koji, sa pojavama zloupotreba u oblasti finansiranja političkih partija, karakteriše političke procese u zemljama u tranziciji i koji se dominantno pojavljuje u toku izbornih procesa. Zbog toga, mnogi teoretičari, pojam zloupotrebe državnih resursa često dopunjavaju dijelom – “u svrhe izborne kampanje” kojim se na precizniji način određuje sadržina i vremenska komponenta ove pojave. Postojanje ovog oblika političke korupcije predstavlja ozbiljnu prijetnju osnovnim principima fer i demokratskih izbora i može dovesti u pitanje legitimitet rezultata koji su ostvareni na njima. U praksi postoje brojni primjeri na kojima se temelje osnovne postavke ovog fenomena u teoriji. Sa jedne strane, postoje stanovišta prema kojima je upotreba mehanizama vlasti u toku izbornih procesa od strane vladajućih političkih partija isključivo služila za opstajanje na vlasti autoritarnih ili poluautoritarnih režima. Na ovaj način su kroz zloupotrebe javnih moći i kapaciteta ne samo u okviru izbornih, već i tokom ostalih političkih procesa, dugo vremena opstajali režimi u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza. Sa druge strane, postoje i brojni primjeri iz zemalja sa drugih meridijana u kojima su zloupotrebe državnih resursa služile kao sredsvo političarima ili političkim partijama da dođu i opstanu na vlasti. U velikom broju afričkih i latino-američkih zemalja zloupotrebe državnih resursa i danas postoje i identifikovane su kao osnovni element na kome su bazirane strategije političkih partija za opstajanje na vlasti.

Teorijsko određenje zloupotrebe državnih resursa u svrhe izborne kampanje polazi od premise da političari i političke partije koje se nalaze na vlasti ili institucije koje kontrolišu javne resurse, koriste iste u toku izbornih kampanja sa ciljem da sebi ili političkoj partiji koju podržavaju uvećaju izgleda za pobjedu na izborima. ¹ Dakle, da bi postojala zloupotreba državnih resursa u toku izbornih kampanja moraju postojati:

- a. Objekti zloupotreba - državni resursi (institucionalni, ljudski, finansijski, medijski i drugi resursi)
- b. Subjekti koji vrše zloupotrebe - političari, političke partije ili institucije;
- c. Motiv ili svrha zloupotrebe – uvećavanje izgleda za pobjedu na izborima svoje ili političke partije koju podržavaju ili opstajanje na vlasti itd.

Državni resursi predstavljaju sastavni dio svakog državnog aparata, bez koga isti ne bi mogao da funkcioniše. Po pravilu, u demokratskim državama, državni resursi služe sa ostvarivanje i promovisanje javnih interesa i nikako ne mogu biti izvor nejednakosti i zloupotreba. Međutim, u praksi, stvari stoje sasvim drugačije. Nerijetko se dešava da se državni resursi upotrebljavaju protivpravno i služe zadovoljavanju ne javnih, već ličnih ili partijskih interesa političara ili partija na vlasti, čime se neposredno utiče na kreiranje nedemokratske atmosfere u društvu. Izbori i izborni procesi predstavljaju vremenski period u okviru koga su zloupotrebe državnih resursa najvidljivije i najprisutnije. Kako je period izborne kampanje često kratak (oko 30 dana) političari i političke partije na vlasti u ovom periodu intenzivnije koriste državne resurse nego u svakodnevnim okolnostima, sve u cilju ostvarivanja pobjede na izborima. Zbog toga, želja za pobjedom na izborima „po svaku cijenu“ može unijeti u politički život elemente nedemokratije i nelegitimnosti. Zbog toga se često postavlja pitanje da li pobjeda na izborima ostvarena na navedenim osnovama zasluži društveni legitimitet i opravdanost?

¹“The misuse of administrative resources in elections is a form of political corruption in which individuals, parties or other groups that control the resources of the state and public sector (“incumbent political forces”) use these resources to increase the chances of election or re-election of themselves or other individuals or groups they favor.” Final Report on Monitoring the Missuse of State Resources during election campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections, str. 13 Center for Anti-Corruption Research, Moscow 2004.

Političari i političke strukture na vlasti imaju na raspolaganju širok spektar resursa kroz koje mogu ostvariti koristi u izbornim procesima na način koji izlazi izvan okvira fer političkog ponašanja. U narednom odjeljku, posebnu pažnju posvetićemo analizi pojava oblika zloupotreba državnih resursa u toku izbornih procesa.

1.2. Pojavni oblici

Iako se državni resursi ne zloupotrebljavaju samo u toku izbornih procesa, u ovoj studiji biće analizirani samo pojavni oblici zloupotreba koji se javljaju u toku predizbornog perioda. Posljedice koje zloupotrebe državnih resursa proizvode u toku predizborne kampanje najvidljivije su i najozbiljnije po društvo. Političari i političke partije koje se nalaze na vlasti imaju na raspolaganju širok spektar resursa kroz koje mogu ostvariti koristi u toku izbornih procesa na način koji izlazi iz okvira fer političkog ponašanja.

Klasifikacija zloupotreba državnih resursa, koji su prema nalazima CEMI-ja predmet zloupotreba u okviru izbornih procesa u Crnoj Gori, mogu se, prema tipu resursa koji je predmet zloupotrebe klasifikovati na sljedeći način: zloupotrebe državnih institucionalnih resursa, zloupotrebe državnih finansijskih resursa i zloupotrebe javnih medijskih resursa.

1.2.1. Zloupotrebe državnih institucionalnih resursa

Pod institucionalnim resursima se podrazumijevaju materijalni i ljudski resursi jedne države. Ovo uključuje kancelarijski prostor, kancelarijsku opremu, saobraćajna sredstva i drugu infrastrukturu državnih organa ili organa lokalne samouprave koja može biti upotrijebljena od strane političke partije u izborne svrhe, kao npr. za održavanje predizbornih skupova, upotrebu državnih kancelarija, kompjutera, za razgovore sa glasačima, za štampanje i čuvanje dokumenata za kampanju, ili pak za transport građana na predizborne skupove političke partije koja je na vlasti, sredstvima javnog prevoza.

Jedan od resursa koji se takođe može iskoristiti kao objekat zloupotrebe su i zaposleni u državnim organima ili organima lokalne samouprave. Zaposleni u državnim organima ili organima lokalne samouprave mogu biti uključeni u aktivnosti predizborne kampanje partije na vlasti i na taj način direktno proizvoditi korist za partiju u svojstvu osoblja političke partije u kampanji. Viši državni službenici koji podržavaju političku partiju na vlasti, mogu koristiti svoj položaj na način što će podržavati ili aktivno učestvovati u aktivnostima kampanje političke partije ili kandidata kojeg podržava. Ključni kriterijum koji treba uzeti u obzir pri definisanju ove vrste aktivnosti zloupotrebom je da javni službenici i zaposleni u državnim organima koji uzimaju učešće u aktivnostima kampanje to rade tokom službenog radnog vremena i u svojstvu osobe zaposlene od strane države. U ovom smislu zaposleni u državnim organima ili organima lokalne samouprave tokom izbornih kampanja ne smiju u toku radnog vremena vršiti sljedeće aktivnosti:

- Prikupljati potpise za političku partiju ili kandidata;
- Raditi kao članovi osoblja za sprovođenje aktivnosti kampanje političke partije ili kandidata;
- Vršiti izborna istraživanja u ime političke partije ili kandidata;
- Pripremati i distribuirati propagandni materijal političke partije ili kandidata.
-

Poseban segment ovih aktivnosti odnosi se na visoke kategorije državnih službenika (npr. ministre ili pomoćnike ministara, direktore javnih ustanova i preduzeća itd.) čiji angažman u aktivnostima kampanje je neo-

phodno ograničiti u najvećem stepenu. Nerijetko je slučaj da ove kategorije državnih slubenika, iskorišćavajući funkciju koju obavljaju, organizuju službena putovanja ili zvanične posjete širom države u toku predizborne kampanje tokom kojih se susrijeću sa građanima i predstavljaju buduće aktivnosti i projekte koji će biti realizovani. Ovo je jedan od oblika zloupotrebe državnih institucionalnih resursa koji je najprisutniji u Crnoj Gori, a o kome će biti više riječi u narednom odjeljku studije.

1.2.2. Zloupotrebe državnih finansijskih resursa

Novac iz državnog budžeta takođe može biti upotrijebljen u korist vladajućih političkih snaga koje mogu vršiti transfere novca sa računa državnih preduzeća na njihov račun ili koristiti novac iz budžeta za finansiranje kampanje ili za "kupovinu glasova". Javni fondovi mogu biti korišteni da se finansiraju razne inicijative poput povećanja plata osoba zaposlenih u državnoj upravi, povećanja penzija, pružanja finansijske pomoći socijalno ugroženim kategorijama stanovništva, povećanje ili isplata studentskih nadoknada ili kredita. Takođe, zloupotrebe finansijskih resursa mogu se realizovati i kroz razne beneficije koje vlada ili organi lokalne samouprave, u toku predizborne kampanje pružaju građanima, poput smanjenja poreza, smanjenja cijena električne energije, telefonskih usluga itd. Jedan od oblika kroz koji država može zloupotrebjavati finansijske resurse u toku izborne kampanje je i raspodjela novca iz državnih fondova ili budžeta raznim institutima, sindikatima, asocijacijama ili nevladinim organizacijama.

Posebna kategorija državnih finansijskih resursa koji se zloupotrebjavaju u periodu izborne kampanje su tzv. projekti ili aktivnosti koji se finansiraju ili koji će biti finansirani iz državnog budžeta čija prezentacija se nerijetko koristi kao dobra politička propaganda u korist vladajućih političkih partija. Kao neki od primjera ovih projekata mogu se navesti:

- -izgradnju ili renoviranje javnih puteva;
- -izgradnju ili renoviranje javnih površina;
- -izgradnja ili renoviranje bolnica, domova zdravlja, škola, fakulteta, pozorišta i drugih objekata;
- -organizovanje kulturnih i sportskih događaja itd.

Primjeri zloupotreba državnih finansijskih resursa u Crnoj Gori postoje. Interesantno je da je najučestaliji oblik ove vrste zloupotreba u Crnoj Gori finansijska pomoć koja se od strane državnih ili lokalnih fondova daje licima iz socijalno ugroženih kategorija i to u danima neposredno prije održavanja izbora. Takođe, veoma je karakteristično da se zloupotrebe finansijskog tipa u praksi u najvećem broju slučajeva pojavljuju u kombinaciji sa zloupotrebama institucionalnog tipa. Primjeri ove vrste zloupotreba će biti predstavljeni i analizirani u narednom odjeljku studije.

1.2.3. Zloupotrebe javnih medijskih resursa

Javni mediji mogu takođe biti upotrijebljeni za favorizovanje vladajućih političkih partija ili kandidata. Državna televizija, radio i štampani mediji mogu da predstavljaju snažnu podršku vladajućim političkim partijama u okviru predizbornih kampanja, i biti jedan od izvora neravnopravnosti učesnika izbornog procesa. Zloupotreba javnih medijskih resursa pojavljuje se u dva oblika:

- (1) Kroz neravnopravnu zastupljenost političkih partija ili kandidata na državnim ili lokalnim medijima u toku perioda predizborne kampanje ili/i
- (2) Kroz favorizovanje vladajućih političkih partija ili kandidata u programskim sadržajima državnih ili

lokalnih medija u toku predizborne kampanje.

Prvi oblik, odnosno nejednaka zastupljenost političkih partija na javnim medijima u toku predizbornog procesa ogleda se u značajnije većoj zastupljenosti vladajuće političke partije u programskim sadržajima državnih medija. Sa druge strane, pristrasnost se dešava onda kada državni medij otvoreno favorizuje vladajuću političku partiju odnosu na druge političke partije ili kandidate učesnike izbornog procesa, kroz programske sadržaje u toku izbornog procesa, pribjegavajući najčešće metodama „skrivene propagande“ u korist vladajućih partija ili kandidata. Ovakva zloupotreba medija je učestala pojava predizbornih kampanja u mnogim državama. U Rusiji, na primjer, sistematska zloupotreba medija kontrolisanih od strane države je identifikovana kao jedna od pojava koja je obilježila izbore za Dumu u decembru 2003. godine

Na uređivačku politiku javnog medijskog servisa u Crnoj Gori snažan uticaj imaju političke partije na vlasti. Primjeri ove vrste zloupotreba mogu se u Crnoj Gori uočiti svakodnevno, a ne samo u toku izbornih procesa. Kratka analiza medijskog predstavljanja političkih partija u okviru izbornog procesa na parlamentarnim izborima 2009. godine, kroz koju će najjasnije uočiti stepen zloupotrebe državnih medijskih resursa, slijedi u narednom odjeljku.

2. Analiza stanja u Crnoj Gori

Zloupotreba državnih resursa u toku izbornog procesa jedan je od fenomena čije postojanje karakteriše gotovo sve izborne procese od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori do dana. Na postojanje ovog fenomena redovno su, kroz svoje izvještaje, ukazivali domaći i međunarodni akteri – organizacije koje su vršile monitoring izbornih procesa, ali, gotovo uvijek, priča o zlupotebama resursa se završavala danom održavanja izbora.² Tako se, već duži vremenski period problem zloupotrebe državnih resursa nalazi na marginama otvorenih političkih pitanja u Crnoj Gori, i nažalost, rješenje koje će na dugi period garantovati prevazilaženje ovog problema se još uvijek ne nazire.

Postojanje ovog problema može se sagledati sa nekoliko nivoa. Ako bi se analizirale pojedinačne pojave zloupotrebe državnih resursa u toku izbornog procesa, mogao bi se izvesti generalni zaključak da zloupotreba državnih resursa predstavlja jedan od uobičajenih obrazaca ponašanja političara i državnih službenika koji se nalaze na značajnijim pozicijama. Vremenom, ovaj obrazac ponašanja, pogrešan sam po sebi, se u toj mjeri „odomaćio“ među predstavnicima vlasti, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, da je postao društveno opravdan i prihvatljiv, i takav da kreira trendove ponašanja i među političarima vladajućih političkih partija. Zloupotreba državnih resursa se u Crnoj Gori ne doživljava kao protivpravno ponašanje iz razloga što aktuelni pravni okvir na adekvatan način ne tretira i ne sankcioniše pojavne oblike zloupotreba koje se gotovo uvijek evidentiraju u toku predizbornih kampanja. U nekim pozitivno-pravnim propisima određena ponašanja učesnika izbornog procesa ili državnih službenika koja se podvode pod zloupotrebe državnih resursa su regulisana, ali ne u mjeri u kojoj to zahtijeva ozbiljnost i kontinuirana prisutnost ovog problema u toku izbornih procesa u Crnoj Gori.

² Misija ODIHR-a je u svom izvještaju sa predsjedničkih izbora 2008. godine navela: „Jedan od problema naglašenih u prethodnom izvještaju OSCE/ODIHR-a, a koji se manifestovao i na ovim izborima, jeste kontinuirano zamagljivanje razlike između crnogorske države i vladajuće partije, DPS-a. Zvanična uloga g. Vujanovića kao važećg predsjednika, ponekad se preklapala sa aktivnostima koje je vodio u sklopu svoje predsjedničke kandidature. U toku svoje turneje po zemlji, korišćeno je otvaranje državnih projekata. G. Vujanovićev finalni promotivni skup se održao u zgradi u kojoj se nalaze i glavne vladine kancelarije, kao i partijsko sjedište DPS-a. Za DPS se priča da prima od Vlade značajne sume na ime zakupnine za korištenje kancelarija.“, PREDSDJEDNIČKI IZBORI CRNA GORA 6. april 2008. god. OSCE/ODIHR Izborna posmatračka misija - Finalni izvještaj str. 7

U uskoj vezi sa postojanjem problema zloupotrebe državnih resursa je i problem percepcije građana o tome da je država - partija na vlasti a da su državni resursi - sredstvo kojim se dolazi i opstaje na vlasti, što nikako ne bi smio da bude slučaj. Naviknuti na postojeće stanje stvari, građani Crne Gore su nesvjesno prihvatili da su pojavni oblici zloupotreba državnih resursa u toku izborne kampanje u stvari sasvim očekivana ponašanja političara i državnih službenika, tako da se sa nestrpljenjem očekuje sljedeća izborna kampanja, kada će predsjednici otvarati škole i puteve, kada će ministri dijeliti novčane nagrade i pomoći, kada će se od strane predstavnika lokalnih vlasti obećavati izgradnje novih stambenih objekata i vrtića ili pak kada će se organizovati neka sportska ili muzička manifestacija za omladinu, na kojoj će se, onako uzgred, dijeliti promotivni materijal vladajuće političke partije. Sve ovo su ponašanja koja su, za prosječnog građanina Crne Gore sasvim prihvatljiva i očekivana u toku izborne kampanje. Stoga se s pravom postavlja pitanje: Zbog čega su građani Crne Gore jednostavno prihvatili ovakvo stanje stvari? Odgovor možda leži u činjenici da su gotovo dvadeset godina Vlada Crne Gore i vladajuća partija u Crnoj Gori dijelile istu zgradu. Simbolika funkcionisanja Vlade i vladajuće partije "pod istim krovom" vjerovastno je jedan od razloga zbog kojih običan građanin ne uspijeva da napravi razliku između državnog i političkog - između državne i partijske imovine, između državne i partijske funkcije. Sa druge strane, značajniji predizborni skupovi (promocije) i post-izborni skupovi (slavlja) vladajuće partije su se po pravilu održavala u ovoj zgradi. Posljednji takav primjer bio je u slučaju kampanje predsjedničkih izbora održanih u aprilu 2008. godine, kada je kandidat vladajuće stranke i aktuelni predsjednik Crne Gore svoju završnu konvenciju održao upravo u zgradi u kojoj se nalaze kancelarije Vlade RCG, što su ostali kandidati za predsjednika Crne Gore propratili sa negodovanjem. Bez obzira na porijeklo ovog problema i percepciju građana o postojanju istog i načinima na koji se on manifestuje, jedno je sigurno - na ovaj način u Crnoj Gori je kreiran poseban model fenomena koji popularno nosi naziv „država=partija“. Fenomen koji je vjerovatno bio prisutan u mnogim državama, ali koji je u Crnoj Gori zasigurno najduže trajao – i traje.

Drugi problem koji prouzrokuje problem postojanja zloupotreba državnih resursa je neravno prava položaj učesnika u političkom životu Crne Gore odnosno izbornom procesu kao jednom od najznačajnijih djelova tog života. Brojni benefiti koje vladajuća partija dobijaju kroz upotrebu državnih resursa i kroz upotrebu i raspolaganje imovinom bivših društvenih organizacija su toliko značajni da obezbjeđuju nesmetano funkcionisanje ove partije na nivou cijele države, što svakako pospješuje funkcionisanje i razvoj partijske infrastrukture. Sa druge strane, druge ostale političke partije primorane da svoje djelovanje u značajnoj mjeri oslanjaju na budžetska sredstva koja im pripadaju po osnovu Zakona o finansiranju političkih partija. Svakako, ova pojava je najuočljivija u toku izborne kampanje jer tek tada do punog izražaja dolazi finansijska moć vladajuće partije, koja je do sad u svim izbornim procesima rezultirala pobjedom na izborima. Zbog navedenog se može sa velikim stepenom osnovanosti tvrditi da je neravno prava učesnika pojava koja je do sada karakterisala gotovo sve izborne procese u Crnoj Gori – bilo parlamentarne bilo predsjedničke.

Predstavnici opozicionih partija u Crnoj Gori smatraju da su državni resursi jedno od sredstava kojim se vladajuća partija služi da bi opstala na vlasti. Prema njihovom mišljenju, zloupotreba državnih resursa je problem koji je veoma izražen u toku perioda predizbornih kampanja. Upotrebljavajući državne resurse, političke partije na vlasti u značajnoj mjeri ugrožavaju demokratičnost i legitimnost izbornih procesa u Crnoj Gori, a zloupotrebe državnih resursa uticale su i na rezultate svih izbornih procesa u Crnoj Gori, stavovi su predstavnika opozicionih političkih partija. Takođe, oni smatraju da je postojanje zloupotreba državnih resursa u okviru izbornih procesa pokazatelj da u Crnoj Gori još uvijek nije obezbijedena demokratska atmosfera u skladu sa kojom treba da protiču svi izborni procesi. Mišljenja su da su građani Crne Gore iz izbornog procesa u izborni proces izloženo raznim vrstama pritisaka i da je neophodno da svi društveni akteri, nevladine i međunarodne organizacije aktivno rade na „razbijanju straha“ građana u pogledu njihove zagarantovane tajnosti glasanja. Složni su u ocjeni da institucije sistema Crne Gore moraju da obezbijede demokratske uslove u kojima će se sprovoditi sve aktivnosti izbornih procesa. U tom pogledu se posebno ističe problem uticaja Agencije za nacionalnu bezbjednost na tok izbornih procesa, u vezi sa brojnim zloupotrebama informacija sa kojima ova Agencija raspolaže.

Prema mišljenju predstavnika opozicionih partija, ministri i ostali javni službenici, članovi vladajućih političkih partija prednjače u zloupotrebama državnih resursa u toku predizborne kampanje. Brojni su primjeri koji dokazuju ove tvrdnje. Tako npr. u opštini Podgorica, postoji čitava mreža ljudi koju čine zaposleni u državnim organima (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava carina, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore itd.). Sistem funkcioniše na način što se kao glavni operativci pojavljuju visoki zvaničnici u institucijama, ljudi prepoznati u svojoj sredini (npr. Generalni sekretar Vlade Crne Gore, Direktor Uprave carina itd.) dok su terenski operativci ljudi zaposleni u državnim organima ili pak u organima lokalne samouprave. Nerijetko se dešava da se ljudi angažuju za period izborne kampanje, da imaju tačno određen plan terenskih aktivnosti koje se moraju realizovati i da se najčešće aktivnosti realizuju u toku radnog vremena. U popodnevним časovima, sumiraju se rezultati dnevnog terenskog rada najčešće u prostorijama mjesne zajednice, čiji se prostorni resursi u velikom broju slučajeva zloupotrebljavaju od strane partijskih struktura. U tim prostorijama se kreiraju mini štabovi partija, u njima se propagandni materijal skladišti i priprema za distribuiranje, iz ovih prostorija se vrše telefonska istraživanja i kontakti sa potencijalnim biračima itd.³ Predstavnici opozicionih partija smatraju da na ovaj način funkcioniše cjelokupan sistem organizacije vladajućih partija u Crnoj Gori i da je isti baziran na zloupotrebama različitih vrsta.

Sa druge strane predstavnici partija na vlasti smatraju da ovaj problem postoji ali da nije prisutan u mjeri u kojoj bi mogao da utiče na demokratičnost i legitimnost izbornih procesa. U prilog ovoj tvrdnji oni navode da se upotreba državnih vozila u okviru izborne kampanje često vrši iz bezbjedonosnih razloga, bez namjere da se državni resursi na taj način zloupotrebljavaju. Takođe, oni navode da su ovo pojave koje se u javnosti najdominantnije pojavljuju u toku izbornih procesa, ali da je njihova priroda takva da ne mogu proizvesti negativne posljedice na tok izbornog procesa. Oni takođe navode da se zloupotrebe resursa u toku kampanje javljaju i u opštinama u kojima opozicione partije imaju vlast, navodeći pri tom primjer opština Herceg Novi i Plužine, i izbornih procesa u ovim opštinama. Zloupotrebe državnih resursa u značajnije većem obimu, prema stavovima predstavnika vladajućih političkih partija, postojale su u periodu Savezne Republike Jugoslavije, kada su političke partije i političari koji i danas djeluju na političkoj sceni Crne Gore koristili resurse bivše savezne države⁴, a da se i danas, resursi drugih država koriste za finansiranje aktivnosti kampanja opozicionih političkih partija u Crnoj Gori.

2.1. Analiza pravnog okvira

Još uvijek važećim Zakonom o izboru odbornika i poslanika se kroz više članova određuje obaveza državnih organa da se ne miješaju u izborni proces i da na bilo koji način ne stavljaju imovinu državnih organa u funkciju predstavljanja izbornih lista. U odjeljku VII Zakona (čl. 50 – čl. 64), reguliše se predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista. Značajan dio ovog odjeljka posvećen je upotrebi javnih resursa u toku izbornog procesa. U čl. 50 stav 2 predviđeno je “da se za predstavljanje izbornih lista i kandidata ne može koristiti imovina državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova i Privredne komore”. Pod imovinom se u smislu ove odredbe podrazumijeva novac, tehnička sredstva i oprema koja pripada navedenim državnim organima i javnim preduzećima. Međutim, i pored zabrane upotrebe državnih resursa u toku izborne kampanje, koja je predviđena u čl. 50, Zakon predviđa jednu nelogičnost koja je sadržana u čl. 114 stav 1, u kome se kaže: “Državni organi i organi lokalne samouprave stavljaju na raspolaganje svoje prostorije, ostale uređaje, sredstva i opremu za vršenje izborne propagande i obezbjeđuju ravnopravne uslove u njihovom korišćenju svim podnosiocima izbornih lista”. Jedna ovakva odredba zaslužuje objašnjenje u kome će biti

³ Kao poseban problem predstavnici opozicionih partija ističu imenovanje predsjednika 57 Mjesnih zajednica na teritoriji opštine Podgorica, koji se već 7 godina imenuju „dekretom“ gradonačelnika i to po pravilu iz članstva Demokratske partije socijalista, protivno legalnim procedurama.

⁴ Navodi se primjer štamparije jedne opozicione dnevne novine koja je prema tvrdnjama predstavnika vladajućih partija preuzeta iz saveznih robnih rezervi tokom učešća dijela tadašnjih opozicionih partija iz Crne Gore u Vladi SRJ u Beogradu.

sadržano tumačenje norme i rješenja koje je zakonopisac predvidio.

Radio-televizija Crne Gore, kao javni servis građana, obavezna je obezbijediti da se podnosioci izbornih lista u toku izbornog procesa, u okviru informativno-političkog programa, predstavljaju u jednakom trajanju i u istom terminu (čl. 51 Zakona o izboru odbornika i poslanika). Na isti način predviđa se predstavljanje podnosilaca izbornih lista u dnevnom listu "Pobjeda" (čl.52). Ravnopravne uslove predstavljanja podnosioca izbornih lista dužna su, prema ovom Zakonu, obezbijediti sva druga sredstava javnog informisanja čiji su osnivači država, glavni grad, prijestonica ili opštine u Crnoj Gori.

U okviru kaznenih odredbi, (čl. 117, stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika) zaprijećena je kazna zatvora od tri godine za krivično djelo onom koji u svrhe predstavljanja, popularisanja ili napadanja određene izborne liste naredi korišćenje ili koristi vojsku, vojne organe, organe unutrašnjih poslova, pravosudne i državne organe i opremu ovih organa. Takođe, ista kazna predviđena je i za lica koja izvršavaju naređenja a koja rade u navedenim organima ili pak sa njima saraduju. Prema stavu 2 ovog člana, ukoliko krivično djelo iz stava 1 bude izvršeno od strane predsjednika države, predsjednika Skupštine, predsjednika i članova Vlade, predsjednika i sudija Ustavnog i Vrhovnog suda, državnog tužioca i njegovih zamjenika, isti će se kazniti kaznom zatvora do 5 godina. U okviru kaznenih odredbi predviđene su i novčane kazne za javna glasila i druga sredstva javnog informisanja ukoliko se ne budu pridržavali odredbi Zakona koje regulišu predstavljanje podnosilaca izbornih lista.

Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore predviđa da će se odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika o: izbornom pravu; utvrđivanju i oglašavanju liste kandidata; predstavljanju kandidata; načinu organizovanja izbora; obliku i sadržini glasačkog listića; glasanju na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i o zaštiti biračkog prava - shodno primjenjivati i na izbor Predsjednika Crne Gore. Dakle, sve odredbe koje Zakona o izboru poslanika o upotrebi državnih resursa u izborne svrhe kao i odredbe o zastupljenosti izbornih lista ili kandidata na javnom servisu Crne Gore će se primjenjivati i u okviru izbornog procesa za izbor predsjednika države. U kaznenim odredbama pak, Zakon o izboru predsjednika Crne Gore, predviđa da će se kaznom za krivično djelo do jedne godine zatvora kazniti onaj ko predsjedničkom kandidatu ili političkoj stranci za potrebe kampanje omogućiti protivpravno korišćenje objekata, finansijskih sredstava, vozila, tehničkih sredstava i druge imovine koja pripada:

- ministarstvu unutrašnjih poslova, drugom ministarstvu i državnom organu;
- pravosudnom organu;
- javnom preduzeću i ustanovi;
- privrednoj organizaciji u kojoj je država većinski vlasnik;
- vojnim organima i
- organima lokalne samouprave.

Zakon o finansiranju političkih partija čiji je jedan od predlagača bio i Centar za monitoring CEMI, uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za rad, izbornu kampanju političkih partija kao i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija, u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja. Zloupotreba novca u izbornom procesu suprotstavlja se principima predstavničke demokratije i ima za posljedicu da članovi Parlamenta nijesu odgovorni građanima i svojim biračima već onima koji ih finansiraju. Zbog toga je CEMI sa izradom prijedloga zakona želio doprinijeti transparentnosti tokova novca u politici i time smanji njegovu zloupotrebu. Ovaj Zakon je u odredbama o finansiranju kampanja proklamovao principe obezbjeđivanja jednakih finansijskih uslova za sve učesnike izbornog procesa kako u pogledu pribavljanja tako i upogledu trošenja budžetskih i sredstava prikupljenih iz privatnih izvora. Takođe, svi učesnici izbornog procesa dužni su da u Zakonom predviđenim rokovima putem podnošenja izvještaja obavijeste nadležne državne organe (Ministarstvo finansija, DIK i OIK) o prikupljenim i utrošenim sredstvima u izbornoj kampanji. Ovo je jedan od pozitivnijih primjera u pravu Crne Gore na koji način zakonska rješenja mogu u značajnoj mjeri uticati na unaprjeđenje nivoa transparentnosti cjelokupnog izbornog procesa. U kaznenim odredbama ovog Zakona predviđene su kazne za:

- učesnike u izbornom procesu koje vrše bilo kakav pritisak na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja

sredstava za političku partiju;

- političke partije koje stavljaju u izgled bilo kakvu vrstu privilegije ili lične koristi njenim darodavcima za učinjenu donaciju i
- za političke partije koje se ne pridržavaju odredbi o obavezi podnošenja finansijskih izvještaja u skladu sa ovim Zakonom.

Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine usvojen je u Skupštini Crne Gore u januaru 2009. godine. Ovaj Zakon uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izbornu kampanju i način kontrole finansiranja kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine, u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog finansiranja. Kao i Zakon o finansiranju političkih partija, ovaj Zakon proklamuje načela jednakog položaja svih učesnika u izbornom procesu sa aspekta prikupljanja i trošenja sredstava u svrhe izborne kampanje. U čl. 11 ovog Zakona koji nosi naziv: "Zabrana korišćenja sredstava Crne Gore ili lokalne samouprave" kandidatima se zabranjuje da u toku izborne kampanje korišćenje sredstava države ili lokalne samouprave, osim ako je to posebnim propisom dozvoljeno.⁵

Zakon o državnoj upravi propisuje da je zabranjeno političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima državne uprave kao i da se zabranjuje državnim službenicima i namještenicima da u vršenju svojih poslova izražavaju i zastupaju svoja politička uvjerenja. Zakon o državnim službenicima i namještenicima zabranjuje miješanje državnih organa u izborni proces. Ova zabrana nije ograničena samo na njihovu imovinu već i na ljudske resurse, odnosno državne službenike i namještenike. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima određuje obavezu državnim službenicima, odnosno namještenicima da svoje poslove vrše politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom. Ova obaveza je preciznije utvrđena Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika, koji je donijet na osnovu gore navedenog zakona. Na osnovu kodeksa, državni službenici su dužni da se pridržavaju sljedećih osnovnih principa u obavljanju svojih dužnosti: „Službenik vrši poslove politički neutralno. Službenik neće dozvoliti da njegova eventualna politička aktivnost utiče na vršenje službenih dužnosti, kao ni da bude korišćen u političke svrhe. Zbog karaktera određenih poslova službenik poštuje propisana ograničenja svog političkog djelovanja.“ Ukoliko se državni službenik i namještenik ponaša suprotno gore navedenim odredbama i izražava politička uvjerenja u vršenju poslova, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (čl.59. st.1. tač.8.) se takvo ponašanje propisuje kao teški disciplinski prekršaj, dispozitivno vezan za čl. 5 istog zakona, kao i odredbe Etičkog kodeksa. Za ovakav jedan prekršaj predviđena je i disciplinska mjera prestanka radnog odnosa. Obaveza ovakvog postupanja se odnosi na sva lica koja su zaposlena u državnim organima, javnim preduzećima i javnim ustanovama u Crnoj Gori. Konačno, uticaj državnih organa na izborni proces se ne može se vršiti ni u pogledu raspolaganja sa slobodnim radnim mjestima u državnim organima, jer je čl. 8 Zakona o državnim službenicima i namještenicima utvrđuje jednaka dostupnost tih slobodnih mjesta.

2.2. Karakteristični primjeri zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori u toku izbornih kampanja

Kao što je ranije navedeno, jedan od generalnih zaključaka do kojih je CEMI došao praćenjem iz-

⁵ U dosadašnjoj praksi, zabilježene su pojave zloupotrebe državnih resursa u toku kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore od strane pojedinih kandidata za predsjednika Crne Gore. Najaktuelniji primjer ovakve zloupotrebe je kampanja Predsjednika Crne Gore Filipa Vujanovića tokom posljednjih predsjedničkih izbora koji su održani u aprilu 2008. godine. Tokom kampanje, predsjednički kandidat, koji je u to vrijeme obavljao funkciju Predsjednika Crne Gore zloupotrijebio je svoju funkciju na način što je organizovao posjete javnim ustanovama, otvorao škole, puteve, mostove i slične objekte od javnog interesa. Na taj način je umnogome unaprijedio svoj položaj u izbornoj trci u odnosu na druge кандидате. Takođe, u okviru kampanje primijećeno je značajno učešće službenika Vlade i predstavnika državnih institucija na strani jednog predsjedničkog kandidata

bornih procesa u Crnoj Gori je da problem zloupotrebe državnih resursa u postoji i da ta pojava u značajnoj mjeri baca sjenku na ostale segmente izbornog procesa, koji se sprovode u skladu sa osnovnim demokratskim principima. Nedostatak kvalitetne metodološke platforme za monitoring zloupotreba ove vrste, u značajnoj mjeri je determinisao mogućnost uticaja na njenu prevenciju ili suzbijanje u Crnoj Gori. Zbog toga je CEMI u saradnji sa kolegama iz Transparency Russia i Open Society Justice Initiative, a uz podršku Fondacije Institut za otvoreno društvo, pripremio posebnu metodologiju za praćenje pojava zloupotreba državnih resursa u toku izbornih kampanja u Crnoj Gori. Kao osnova za pripremu metodologije poslužila je metodologija praćenja pojava zloupotreba administrativnih resursa koju su naši partneri iz Transparency Russia i Open Society Justice kreirali za izbore u Rusiji i Ukrajini. Ova metodologija je po prvi put primijenjena tokom predizborne kampanje na vanrednim parlamentarnim izborima održanim 29. marta 2009. godine u Crnoj Gori. Tokom 2010. godine, CEMI je pratio slučajeve zloupotreba državnih resursa na lokalnim izborima u Crnoj Gori.

2.2.1. Zloupotrebe institucionalnih i finansijskih resursa u toku izbornih kampanja u Crnoj Gori

Kao što je ranije navedeno, pod zloupotrebama institucionalnog tipa podrazumijevaju se materijalni i ljudski resursi sa kojima raspolaže država. Sa druge strane, u finansijske resurse ubraja se novac iz državnog budžeta ili projekti i aktivnosti koji će biti realizovani finansiranjem iz državnog budžeta ili budžeta lokalne samouprave. Zloupotrebe državnih resursa u Crnoj Gori najčešće se dešavaju u kombinaciji zloupotreba različitih vrsta. Najznačajniji broj zloupotreba u toku izbornih procesa dešava se u kombinaciji zloupotreba institucionalnog i finansijskog tipa. U njima prednjače ministri u Vladi Crne Gore, koji često, u toku predizborne kampanje imaju veoma intenzivne terenske aktivnosti, obilaske gradova i susrete sa građanima – biračima.

a. Aktivnosti ministara u Vladi Crne Gore i drugih javnih službenika u periodu izborne kampanje

Kampanja Parlamentarni izbori 29. mart 2009. godine

Primjer 1. Mojkovac, 13. mart 2009. godine – Gostovanje bivšeg Ministra prosvjete i nauke mojkovačkim obrazovnim ustanovama, gdje je razgovarao sa predstavnicima lokalne uprave i direktorima vaspitno-obrazovnih ustanova. Najava realizacije projekta grijanja za škole, Dom zdravlja i Dom kulture. Takođe, najavljena finansijska podrška države održavanju sportske manifestacije Međuopštinskih omladinskih sportskih igara (MOSI) u Mojkovcu tokom ljeta 2009. godine.

Primjer 2. Kolašin, 13. mart 2009. godine - Gostovanje bivšeg Ministra prosvjete i nauke. Najavljena izgradnja stambenih zgrada za prosvjetne radnike i nove škole u Kolašinu.

Primjer 3. Pljevlja, 17. mart 2009. godine – Gostovanje Ministra poljoprivrede,. Tokom posjete, preko 700 poljoprivrednika sa teritorija opština Pljevlja i Žabljak dobilo je premije u ukupnom iznosu od oko 170.000 eura. Tokom posjete, Ministar je gradonačelniku Pljevalja uručio rješenje o pomoći za izgradnju četiri vodovoda u opštini Pljevlja u iznosu od 100.000 eura.

Primjer 4. Kolašin, 17. mart 2009. godine - Posjeta Ministra zdravlja rada i socijalnog staranja. Tokom posjete najavljena je izgradnja stambene zgrade za mlade kadrove i socijalu kao i finansijske podrške države u realizaciji ovog i drugih projekata na teritoriji opštine Kolašin.

Primjer 5. Bar, 20. mart 2009. godine – Predstavnici Ministarstva zdravlja rada i socijalnog staranja tokom posjete Opštini Bar obećali izgradnju 240 stanova.

b. Kampanja Lokalni izbori 23. maj 2010. godine

Primjer 1. Bijelo Polje, 11. maj 2010. godine - Gostovanje Ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Tokom posjete, preko 850 poljoprivrednika sa teritorije opštine Bijelo Polje dobilo premije u ukupnom iznosu od 356.000 eura.

Primjer 2. Kolašin, 11. maj 2010. godine - Gostovanje Ministra poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede. Tokom posjete, 270 poljoprivrednika sa teritorije opštine Kolašin dobilo premije u ukupnom iznosu od 75 000 eura.

Primjer 3. Podgorica, 12. maj 2010. godine – Ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede sa gradonačelnikom Podgorice nagradio 10 najboljih stočara. Najavljeno preko 30 kredita od 3000 eura poljoprivrednim proizvođačima do kraja nedjelje.

Primjer 4. Podgorica, 17. maj 2010. godine – Ministar zdravlja i gradonačelnik Podgorice otvorili novi objekat Doma zdravlja “Nova varoš” u Podgorici.

Primjer 5. Žabljak, 18. maj 2010. godine - Gostovanje Ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Tokom posjete, 179 poljoprivrednika sa teritorije opštine Žabljak dobilo premije u ukupnom iznosu od oko 52 000 eura.

Primjer 6. Golubovci, 19. maj 2010. godine – Gostovanje Ministra poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, i gradonačelnika Podgorice na Zboru poljoprivrednih rekordera na kome su nagrađeni 42 najbolja poljoprivredna proizvođača.

Navedeni slučajevi predstavljaju klasične primjere zloupotrebe državnih resursa u toku izbornih kampanja u Crnoj Gori. Ovo su samo neki od primjera na kojima se nedvosmisleno može uočiti na koji način institucionalni resursi države mogu biti zloupotrijebljeni u svrhu promocije politike vladajućih političkih partija i njihovog opstanka na vlasti. Analizom svih navedenih primjera može se uočiti da su zajednička komponente svih je da se radi o zloupotrebama položaja državnih službenika - ministara u toku izborne kampanje kroz zloupotrebe ovlaštenja i iskorišćavanje projekata koji će biti finansirani iz državnog budžeta ili budžeta lokalnih samouprava u cilju promocije partije kojoj pripadaju.

U toku izborne kampanje na parlamentarnim izborima 2009. godine evidentiran je jedan slučaj zloupotrebe finansijskih resursa od strane državne institucije, metodom direktne realokacije novčanih sredstava građanima odnosno biračima. Naime, Ministarstvo zdravlja rada i socijalnog staranja i Fonda PIO su izdvojili 300.000 eura jednokratne novčane pomoći penzionerima sa teritorije Opštine Podgorica, za koju su zainteresovani mogli aplicirati do nekoliko dana neposredno uoči izbora – 25. marta 2009. godine.

Od ostalih karakterističnih slučajeva zloupotreba državnih institucionalnih i finansijskih resursa mogu se još navesti:

11. Maj 2010. godine – Bijelo Polje: Predsjednik borda direktora Fonda za stambenu izgradnju predstavio završetak projekta tri stambene zgrade u kojima će biti 180 stanova budu pod krovom do kraja godine. Pored njega građanima su se obratili i predsjednik opštine Bijelo Polje, izvršni direktor Fonda za stambenu

izgradnju, predsjednik sindikata Uprave policije, načelnik Centra bezbjednosti i direktor Doma zdravlja.

13. Maj 2010. godine – Berane: Direktor Uprave policije i predsjednik sindikata Uprave policije dodijelili su 17 stambenih kredita službenicima područne jedinice Berane i ispostave granične policije Berane.

18. Maj 2010. godine – Kolašin: Radnicima Komunalnog preduzeća isplaćeno šest plata, dio toplih obroka i regresa, sredstvima iz kreditnog aranžmana u iznosu od 100.000 eura za koji je garancije dala Opština Kolašin.

2.2.2. Zloupotrebe medijskih resursa u toku predizborne kampanje tokom kampanje na Parlamentarnim izborima 2009.

Kao što je već navedeno, državni mediji u Crnoj Gori se nalaze pod snažnim uticajem političkih partija na vlasti. U prilog ovoj tvrdnji govori i to da se visoki zvaničnici vladajućih političkih partija nalaze na čelu državnih medijskih kuća u Crnoj Gori. U takvoj atmosferi, gotovo svakodnevno mogu se uočiti primjeri korištenja državnih medijskih resursa u cilju otvorenog promovisanja politike Vlade ili programa partija na vlasti. Ova pojava, koja se gotovo svakodnevno može evidentirati, posebno do izražaja dolazi u okviru izbornih procesa. Stoga se, kao logična posljedica ovakvog djelovanja državnih medija u toku izbornog procesa, javlja neravnopravnost zasupljenosti svih učesnika izbornog procesa u programskim sadržajima državnih medija u Crnoj Gori.

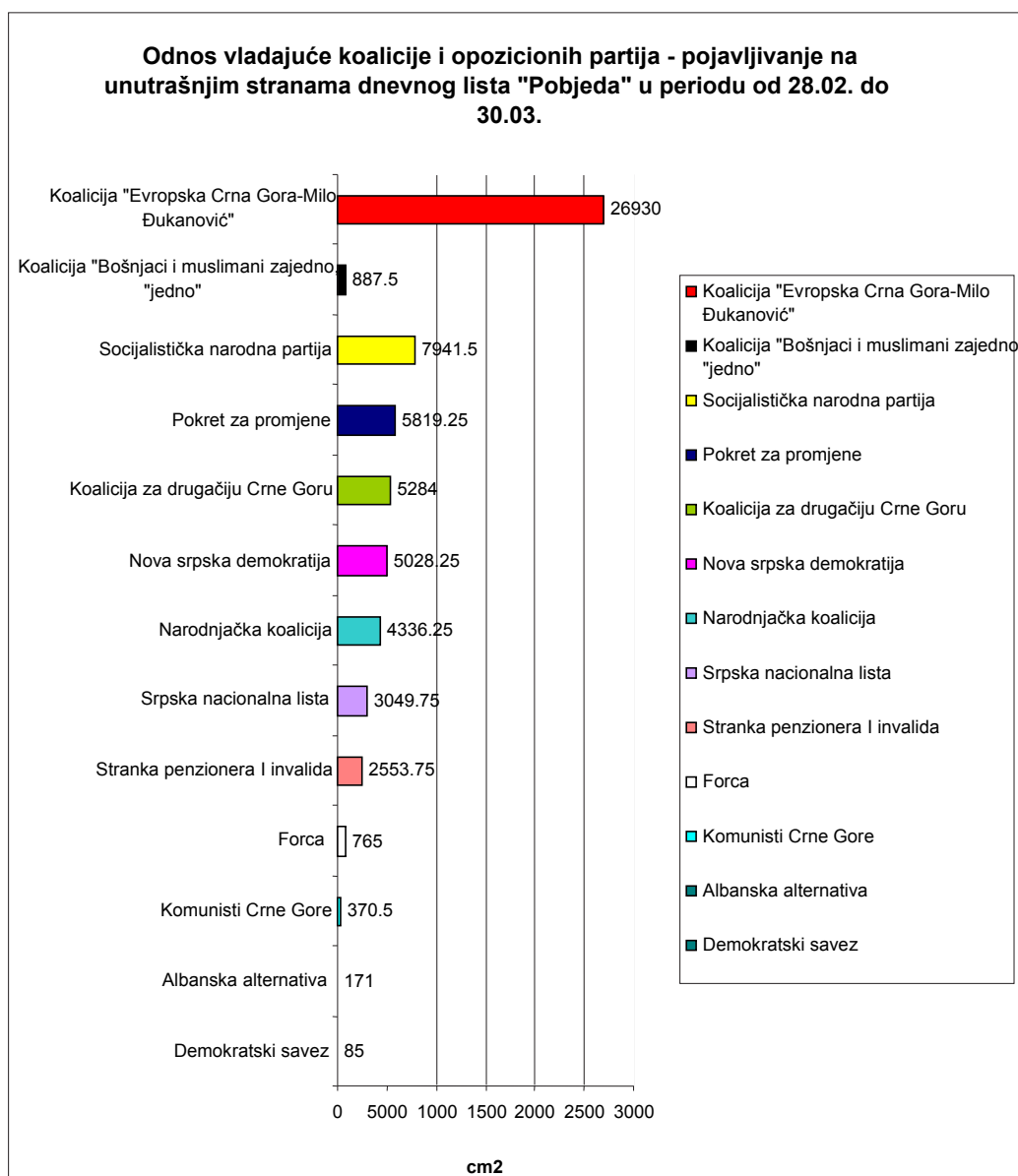
Tokom praćenja predizborne kampanje na parlamentarnim izborima održanim u martu 2009. godine, CEMI se fokusirao na zastupljenost učesnika izbornog procesa na javnom servisu RTCG i dnevnom listu Pobjeda. Kroz analizu rezultata dobijenih medija monitoringom jasno se može uočiti neravnomjerna zastupljenost učesnika izbornog procesa, kao i primjena metoda „skrivena propagande“ u korist vladajućih političkih u periodu predizborne kampanje.

a. Monitoring dnevno lista Pobjeda

Kvalitativnom i kvantitativnom analizom pojavljivanja partija koje čine vladajuću koaliciju i ostalih učesnika izbornog procesa u okviru dnevno lista »Pobjeda« u periodu od 28.02. do 30.03. 2009. godine može se izvesti zaključak da su partije koje čine vladajuću koaliciju »Evropska Crna Gora« - Demokratska partija socijalista – DPS i Socijaldemokratska partija SDP bile zastupljenije u dnevnom listu »Pobjeda« u odnosu na sve ostale učesnike izbornog procesa pojedinačno.

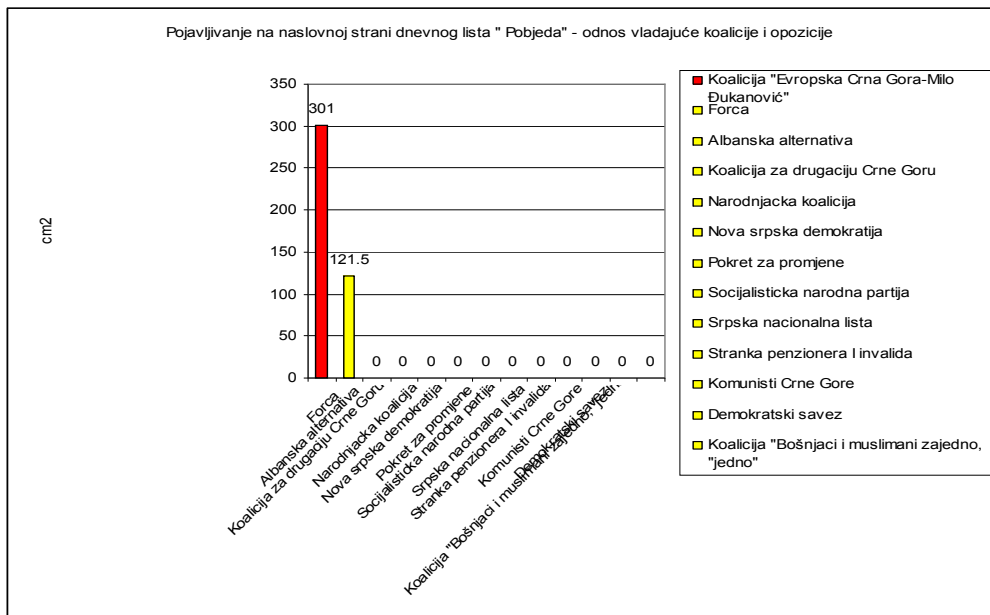
U grafiku 1.1. predstavljeni su podaci dobijeni medija monitoringom pojavljivanja svih partija učesnika izbornog procesa na unutrašnjim stranama Pobjede. Analizom ovih podataka nedvosmisleno se može zaključiti da su partije koje čine vladajuću koaliciju bile najzastupljenije u dnevnom listu Pobjeda u toku perioda izborne kampanje. Takođe, jasno se može uočiti da postoji veliki jaz između prostora posvećenog partijama koje čine vladajuću koaliciju i ostalim učesnicima izbornog procesa, čime se direktno narušava princip ravnopravnosti učesnika izbornog procesa u pogledu njihovog medijskog predstavljanja.

Grafik 1.1.



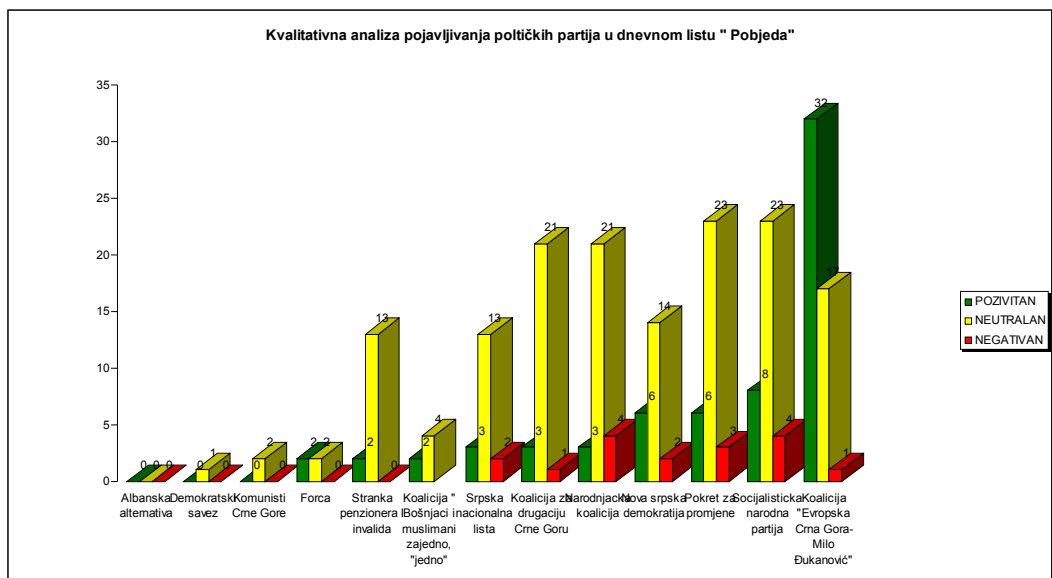
Posebno interesantni podaci su dobijeni analizom pojavljivanja učesnika izbornog procesa na naslovnoj strani dnevnog lista pobjeda (grafik 1.2.). Naime, osim političkih partija koje čine vladajuću koaliciju i jednog učesnika izbornog procesa (FORCA) niti jedan drugi učesnik izbornog procesa nije dobio prostora na nslovnoj strani Pobjede u periodu trajanja izborne kampanje.

Grafik 1.2.



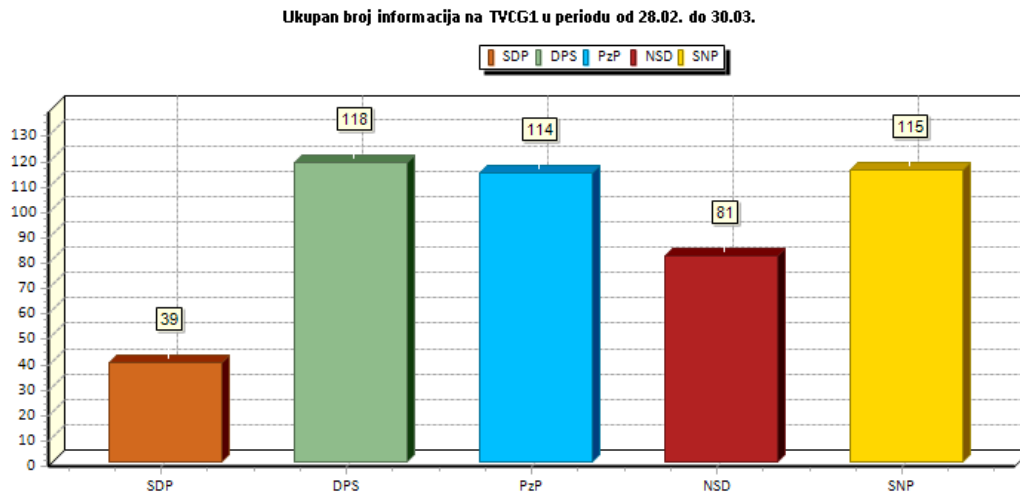
Takođe, veoma interesantni su nalazi do kojih se došlo kvalitativnom analizom tekstova u dnevnom listu »Pobjeda« tokom predizborne kampanje (grafik 1.3.). Naime, prema dobijenim nalazima političke partije koje čine vladajuću koaliciju su bili zastupljeni u velikom broju tekstova čiji je karakter bio afirmativan odnosno pozitivan. Sa druge strane, tekstovi posvećeni opozicionim partijama su bili uglavnom neutralni, sa izuzecima tekstova koji su bili negativno nastrojeni prema opozicionim partijama ili njihovim predstavnicima.

Grafik 1.3.



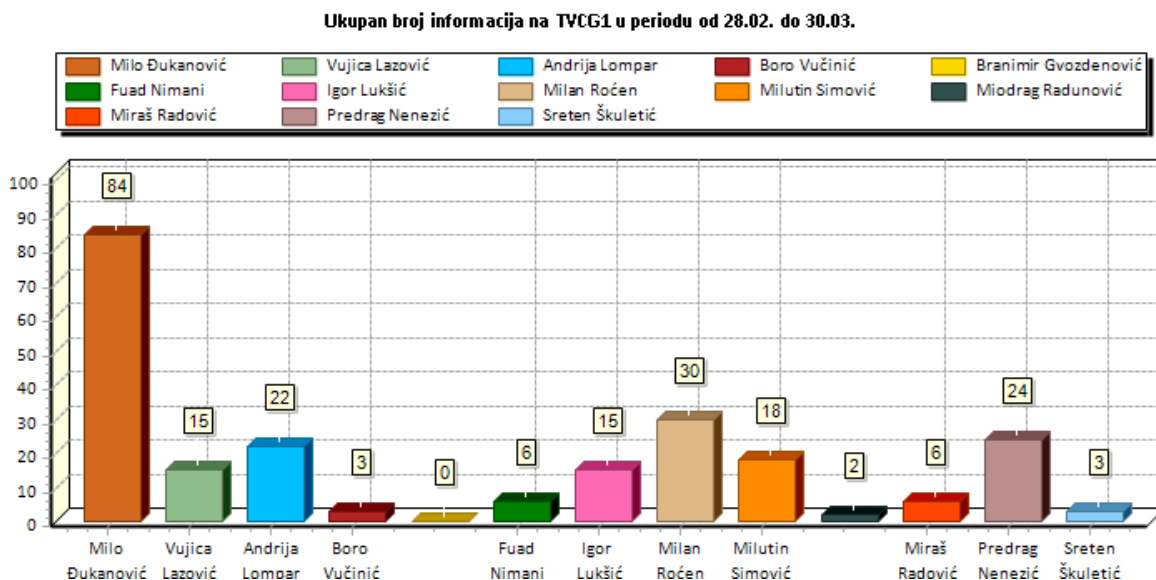
b. Monitoring RTCG

Grafik 2.1.

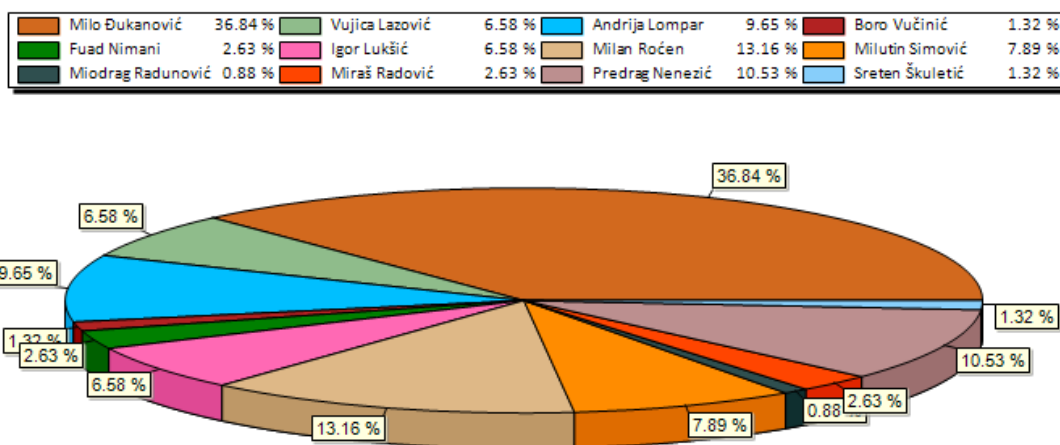


Sa druge strane, monitoringom programskih sadržaja RTCG u periodu izborne kampanje, primijećeno je da se veliki broj informacija odnosi na prezentaciju aktivnosti Predsjednika i ministara u Vladi Crne Gore. Na ovaj način, javni servis je na indirektan način promovisao aktivnosti političkih partija koje čine vladajuću koaliciju u toku izbornog procesa, što je jedan od oblika »skrivena propagande« kojom mediji mogu u veoma velikom stepenu da utiču na opredjeljenja birača u toku predizborne kampanje. U grafiku 2.2. predstavljen je ukupan broj informacija o aktivnostima Predsjednika i ministara u Vladi Crne Gore, dok grafikon 2 sadrži procentualni prikaz ovog podatka.

Grafik 2.2



Ukupan broj informacija na TVCG1 u periodu od 28.02. do 30.03.



3. Zaključci i preporuke CEMI-ja

Positivno pravni propisi na adekvatan način ne regulišu problem zloupotrebe državnih resursa u toku izborne kampanje. Stoga je u narednom periodu neophodno raditi na uspostavljanju adekvatnog pravnog okvira za sprečavanje zloupotreba državnih resursa i ovlašćenja u izbornom procesu, koji će regulisati sve aspekte ove pojave i predvidjeti adekvatne mjere u cilju njenog suzbijanja. Ovo je ujedno jedna od mjera koja je predviđena novim Akcionim planom za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010. – 2012. godine. Strategija borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, takođe ne posvećuje značajnu pažnju ovom problemu, koji je, pored zloupotreba u okviru finansiranja političkih partija, prepoznat kao jedan od najprisutnijih pojavnih oblika političke korupcije u Crnoj Gori. Strategija u dijelu posvećenom oblicima političke korupcije (3.2. Finansiranje političkih partija i izborni procesi) navodi svega dvije rečenice o pojavi zloupotrebe državnih resursa u Crnoj Gori:

„I pored ostvarenog progressa i izvještaja međunarodnih organizacija o sprovođenju parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, u toku izbornog procesa prisutna je i percepcija o zloupotrebi državnih resursa u svrhe izborne kampanje.

U narednom periodu, potrebno je posvetiti pažnju unaprijeđenju pravnog okvira u smislu obezbjeđenja zaštite državnih resursa od mogućih zloupotreba u toku izborne kampanje”

Iako su, u toku pripreme strateških dokumenata na Radnoj grupi formiranoj od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, predstavnici CEMI-ja značajne napore uložili da odbrane svoje stavove o postojanju ove pojave upućujući članove Radne grupe na konkretne primjere i izvještaje međunarodnih organizacija, očigledno je da je prevagnuo interes da Strategija bude kreirana na način da se negativne pojave, koje postoje u našem društvenom ambijentu predstave upravo na način kao što je predstavljena pojava zloupotrebe državnih resursa u toku izbornih kampanja – na nivou percepcije i mogućnosti postojanja. Kao što se u ovoj studiji može primijetiti, stanje u realnosti je sasvim drugačije. Interes CEMI-ja je isključivo u usvajanju novog ili izmjenama postojećeg pravnog okvira koji mora sadržati odredbe o zloupotrebi državnih resursa u toku izbornog procesa. Nacrt novog Zakona o izboru odbornika i poslanika sadrži izuzetno malo odredbi koje se na indirektan način odnose na ovu negativnu pojavu. Stoga je bilo neophodno da se i prilikom kreiranja ovog Zakona, posveti više prostora ovom problemu. Međutim, očekivanja smo da će u sklopu prvih narednih amandmanskih izmjen-

ama usvojenog Zakona o izboru odbornika i poslanika, pitanje upotrebe državnih resursa u toku izbornih procesa biti riješeno. Stoga je i poseban segment ove studije posvećen rješenjima koje će CEMI aktivno zastupati u narednom periodu.

a. Kreiranje novog ili izmjene postojećeg pravnog okvira

CEMI smatra da je prilikom kreiranja nacrtu Zakona o izboru odbornika i poslanika nedovoljno pažnje posvećeno problemu upotrebe državnih resursa u toku izbornih procesa. Nejasno je na koji način su predstavnici opozicionih političkih partija, zauzeli indiferentan stav prema neregulisanju ove pojave novim Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Svakako, to ne umanjuje značaj ovog problema i njegovo faktičko postojanje. CEMI će u narednom periodu pokušati da utiče na postizanje širokog stepena saglasnosti i političke volje svih političkih aktera u pogledu usvajanja odredbi koje će do detalja regulisati ponašanje aktera izborne kampanje u dijelu upotrebe državnih resursa. CEMI se zalaže za kreiranje amandmanskih dopuna novog Zakona o izboru odbornika i poslanika koje će, u sklopu jednog paragrafa (više članova) u dijelu posvećenom izornoj kampanji, tretirati sve pojavne oblike pojave zloupotrebe državnih resursa u toku kampanje. Amandmanske dopune trebalo bi da sadrže jasne stavove u pogledu:

- Određenja pojma državnih resursa (institucionalni, finansijski i medijski resursi) koji mogu biti predmet zloupotreba;
- Opisa svake kategorije resursa pojedinačno;
- Definisana mogućnosti upotrebe i zabrane upotrebe pojedinih resursa od strane svih učesnika izbornog procesa;
- Razdvajanja državnih i partijskih funkcija u periodu izborne kampanje;
- Zabranjenih modela ponašanja državnih službenika u toku predizborne kampanje;
- Određivanja preciznih pravila za predstavljanje učesnika izbornog prostora na državnim medijima.

Svrha usvajanja novog pravnog okvira kojim će se na adekvatan način tretirati problem korišćenja državnih resursa u toku izborne kampanje je prvenstveno u ispunjavanju jednog od osnovnih preduslova razvoja političkih procesa u Crnoj Gori – razdvajanja „državnog” i „partijskog”. Dobar primjer, koji treba slijediti u ovom pravcu su kriterijumi OSCE-a iz Kopenhagena, koji jasno predviđaju razdvajanje države i političkih partija.⁶ Novim zakonskim rješenjima neophodno je da se podvuče granica prije svega između državnih i partijskih funkcija u toku izbornog procesa. U tom smislu, CEMI će zagovarati rješenje prema kome ministri u Vladi Crne Gore i visoki državni funkcioneri koji se nalaze na čelnim mjestima u institucijama, ne mogu uzeti učešće u aktivnostima kampanje sa položaja koji obavljaju u državnim organima.⁷ Ukoliko pak oni žele da daju aktivan doprinos aktivnostima kampanje političke partije koje podržavaju, od njih će se zahtijevati, da u cilju obezbjeđenja demokratičnosti procesa, „zamrznu” svoje funkcije u državnim organima, javno to saopšte građanima Crne Gore i posvete se samo partijskom radu u periodu trajanja izborne kampanje.⁸

Jedan od dobrih primjera, kojem treba težiti i koji treba da bude osnova novih zakonskih rješenja u po-

6 OSCE Copenhagen Document on Elections and Democracy (1990): There needs to be: (5.4) “A clear separation between the State and political parties; in particular, political parties will not be merged with the State.”

7 Election Commission of Pakistan, Code of Conduct for General Elections, Islamabad, the 20th November, 2007: Article 16: “Ministers shall not combine their official visits with election campaign.”

8 Prema Izbornom zakonu Rusije (čl. 49 st 2), državni zvaničnici iz tzv. kategorije A obavezni su da napuste kancelariju za period trajanja izborne kampanje. U ovoj kategoriji nalaze se ministri, zamjenici ministara, gradonačelnici i zamjenici gradonačelnika, guverneri i zamjenici guvernera, šefovi odjeljenja u ministarstvima, i drugi visoki zvaničnici državnih institucija i agencija. Samo je Predsjednik države izuzet iz ovog pravila.

gledu regulisanja zabrane zloupotreba državnih resursa u toku izbornog procesa su rješenja sadržana u čl. 30 i 31 bivšeg Zakona o referendumu o državno pravnom statusu Republike Crne Gore. U čl. 30 Zakona o referendumu navodi se da u sklopu referendumske kampanje državni i opštinski funkcioneri neće koristiti resurse koji im stoje na raspolaganju u cilju vršenja njihovih redovnih zvaničnih funkcija, kao što su transport, komunikacije, uključujući službene mobilne telefone, itd. Član 31 ovog Zakona propisuje pravilo da javni funkcioneri koje imenuje ili postavlja Vlada Crne Gore, koje bira ili imenuje lokalna samouprava, državni službenici i namještenici ne mogu uzeti učešće u referendumskoj kampanji, niti mogu javno iznositi stavove povodom referenduma u toku radnog vremena. Takođe, na navedenu kategoriju lica ne smije se vršiti pritisak po osnovu njihovog izbora i ostvarivanja prava glasa.

CEMI smatra da je u toku predizborne kampanje neophodno novim zakonskim rješenjima zabraniti:

- Svaki oblik angažovanja na aktivnostima kampanje zaposlenih u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama, fondovima i Privrednoj komori Crne Gore tokom radnog radnog vremena;
- Korišćenje prostorija državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova, fondova i Privredne komore Crne Gore za pripremanje ili realizaciju aktivnosti kampanje, ukoliko pod istim uslovima nije predviđeno korišćenje navedenih objekata za sve učesnike izbornog procesa;
- Korišćenje kompjutera, telefona, faksova, foto-kopir aparata i ostale kancelarijske opreme koja služi za svakodnevno obavljanje poslova u prostorijama državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova, fondova i Privredne komore Crne Gore u svrhe realizacije ili pripreme aktivnosti izborne kampanje;
- Da prikupljanje potpisa za političke partije vrše lica koja su zaposlena u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama, fondovima i Privrednoj komori Crne Gore u toku radnog vremena i iskorišćavanjem resursa organa u kojem rade (automobil, službena putovanja za koja se dobijaju dnevnice itd);
- Organizaciju masovnih okupljanja (sportskih, muzičkih ili drugih manifestacija) koji će biti finansirani iz budžeta državnih organa ili organa lokalne samouprave jer isti mogu biti zloupotrijebljeni za propagandne aktivnosti ili govore koji će biti usmjereni na dobijanje podrške od strane birača;
- Distribuciju propagandnog materijala političkih partija u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama, fondovima i Privrednoj komori Crne Gore u toku izbornog procesa;
- Organizovane, masovne odlaske zaposlenih u državnim organima, javnim preduzećima, javnim ustanovama, fondovima i Privrednoj komori Crne Gore na promotivne skupove ili aktivnosti izborne kampanje koji se održavaju u toku radnog vremena;
- Učešće policijskih službenika i pripadnika Agencije za nacionalnu bezbjednost u aktivnostima predizborne kampanje na bilo koji način (rješenje iz važećeg zakona);
- Neplanirana izdvajanja iz budžeta države ili lokalne samouprave u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora u cilju obezbjeđivanja novčane pomoći različitim vrstama inicijativa koje su namijenjene građanima odnosno biračima (jednokratne novčane pomoći, studentski krediti, konkursi za finansiranje programa nevladinih organizacija, organizacija manifestacija itd.)

- Objavljivanje konkursa državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova, fondova i Privredne komore Crne Gore za slobodna radna mjesta od dana raspisivanja do dana održavanja izbora;
- Objavljivanje TV spotova i emisija u kojima će biti prikazani efekti djelovanja Vlade (ministarstava) ili organa lokalne samouprave u periodu između dva izborna procesa, jer se često ovaj oblik marketinga zloupotrebljava i utiče na kreiranje stavova birača;
- Predstavljanje projekata ili aktivnosti koji će biti realizovani iz državnog budžeta ili budžeta lokalne samouprave u cilju promocije političke partije;

U toku izborne kampanje neophodno je obezbijediti:

- Pristup i korišćenje objekata, uređaja, sredstava i opreme za vršenje izborne propagande koji se nalaze u posjedu državnih organa ili organa lokalne samouprave pod jednakim uslovima za sve učesnike izbornog procesa;
- Publikovanje i objavljivanje postera, banera, billboard-a pod jednakim uslovima za sve učesnike izbornih procesa, na mjestima koje su od strane lokalnih vlasti predviđena za izborni marketing.

U pogledu ostvarivanja principa ravnopravne medijske predstavljenosti učesnika izbornog procesa CEMI smatra da je neophodno ispuniti sljedeće uslove ⁹:

- Javni servisi i lokalni mediji moraju obezbijediti kontinuirano, besplatno, ravnopravno i u potpuno jednakom obimu, informisanje građana o programima i aktivnostima svih učesnika izbornog procesa;
- Za predstavljanje izbornih lista ne može se koristiti imovina (novac, tehnička sredstva, prostor, oprema i sl.) državnih organa, jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova, niti kompanija u kojima država ima vlasnički udio;
- U cilju praćenja predstavljenosti učesnika izbornog procesa na javnim i lokalnim medijima, Državna izborna komisija treba da oformi posebno tijelo koje će biti sastavljeno od predstavnika svih podnosilaca izbornih lista, koji u cjelokupnom periodu trajanja izborne kampanje, pratiti predstavljenost učesnika izbornog procesa na državnim i lokalnim medijima i o tome uredno obavještavati Državnu izbornu komisiju i javnost Crne Gore;
- Javni i lokalni mediji dužni su, u toku periodu trajanja izborne kampanje u okviru političko-informativnog i dijela propagandnog programa predviđenog za politički marketing, da obezbijede potpuno besplatno i ravnopravno predstavljanje svih podnosilaca prihvaćenih izbornih lista;
- Državni i lokalni mediji ne smiju ni pod kojim uslovima predstavljati aktivnosti i programe podnosilaca van navedenih termina, jer će se isti u tom slučaju smatrati skrivenom kampanjom medija u korist političkih partija, koja je strogo zabranjena i kažnjiva;
- Državni službenici i službenici organa lokalne samouprave mogu periodu izborne kampanje, nastupati kao predstavnici izbornih lista i mogu, u svojim medijskim nastupima na državnim i lokalnim medijima promovirati predizborne programe svoje političke partije uz ispunjenje uslova da su prije početka perioda kampanje zamrznuli svoje funkcije u državnim organima ili organima lokalne samouprave;

9 Značajan dio CEMI-jevih preporuka u ovom dijelu je saglasan sa amandmanima na poglavlje VII Zakona o izboru odbornika i poslanika „Predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista“ koje je Pokret za promjene (PZP) dostavio Radnoj grupi za izradu izbornog zakonodavstva Skupštine Crne Gore.

- Državnim službenicima i službenicima organa lokalne samouprave zabranjeno je da u periodu izborne kampanje svoje medijske nastupe u ulozi javnog funkcionera zloupotrijebe i iskoriste za reklamiranje ili prikriveno reklamiranje izborne liste i/ili njenog predizbornog programa;
- Sve aktivnosti državnih službenika i službenika organa lokalne samouprave (otvaranje puteva, škola, domova zdravlja, itd..) koje budu predstavljane u toku perioda izborne kampanje u okviru političko-informativnog programa smatraće se skrivenom kampanjom medija u korist političkih partija, koja je strogo zabranjena i kažnjiva.

BIBLIOGRAFIJA

I Publikacije i časopisi

„Izvještaj o finansiranju političkih partija i zloupotrebi administrativnih resursa – Parlamentarni izbori 2009.“, Centar za monitoring CEMI, 2009, Podgorica

II Zakonski akti

Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore (“Sl. list RCG”, br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02)

Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore (“Sl. list Crne Gore”, br. 17/07 od 31.12.2007)

Zakon o finansiranju političkih partija (“Sl. list Crne Gore”, br. 49/08 od 15.08.2008)

Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine (“Sl. list Crne Gore”, br. 08/09 od 04.02.2009)

Zakon o referendumu o državno pravnom statusu Republike Crne Gore («Službeni list RCG», br. 12/06)

Zakon o državnoj upravi (Službeni list RCG”, broj 59/09)

Zakon o državnim službenicima i namještenicima (“Sl. list Crne Gore”, br. 50/08 od 19.08.2008)

Etički kodeks državnih službenika i namještenika (“Sl. list RCG”, br. 81/05)

Federal Law «On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» Adopted by the State Duma on November 20, 2002

III Strateški dokumenti

Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period od 2010-2014. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Podgorica, 29. jul 2010. godine

Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010.-2012. godine; Podgorica, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Podgorica 29. jul 2010. godine

IV Izvještaji međunarodnih organizacija

ODIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights - Final Report on the early parliamentary election in Montenegro conducted on 29 March 2009

ODIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights - Final Report on the presidential election Montenegro conducted on 6 April 2008

V Internet izvori i intervjui

www.cemi.org.me

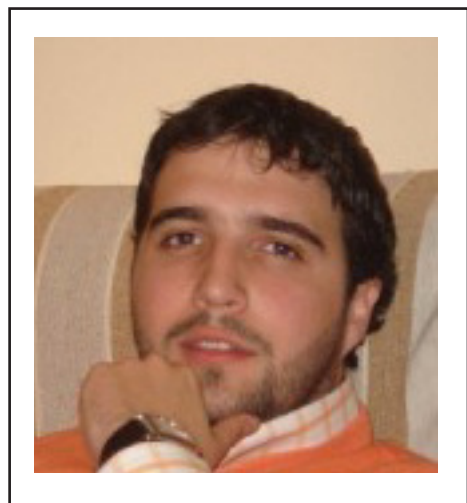
www.rik.co.me

Informacije dobijene kroz intervjue sa:

- Gospodinom Velizar Kaluđerović, Socijalistička narodna partija Crne Gore, poslanik u Skupštini Crne Gore i Predsjednik OO SNP Podgorica
- Gospodinom Borislavom Banovićem, Socijaldemokratska partija Crne Gore, poslanik u Skupštini Crne Gore i Generalni sekretar Socijaldemokratske partije Crne Gore
- Gospodinom Borisom Marićem, Pokret za promjene, politički direktor i odbornik PzP-a u SO Podgorica

BIOGRAFIJA AUTORA

mr Vlado Dedović



Rođen 10.08.1983 godine u Podgorici, gdje je završio osnovnu školu u gimnaziju „Slobodan Škerović“. Školske 2002/03 upisao je Pravni fakultet u Podgorici, na kome je diplomirao školske 2006/07 godine. Magistrirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2009. godine.

Koordinator je programa demokratizacija i ljudska prava i šef pravnog odjeljenja u CEMI-ju. Već nekoliko godina je angažovan na realizaciji projekta „Trial Monitoring“ kojeg CEMI realizuje u saradnji sa misijom OSCE u Crnoj Gori. Pored ovog, koordinira realizaciju projekata u oblasti političke korupcije u Crnoj Gori. Autor je više studija, analiza, izvještaja. Polaznik je brojnih edukativnih programa, seminara i konferencija. Član je udruženja pravnika Crne Gore i kopredsjednik regionalnog Foruma mladih Igmanske inicijative.

The Monitoring Center CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me



Priprema za štampu: Sanja Marjukić