



# ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA

---

LOKALNI IZBORI U PODGORICI 2024





# ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA

---

LOKALNI IZBORI U PODGORICI 2024

# ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA LOKALNI IZBORI U PODGORICI 2024



**Izdavač:**

Centar za monitoring i istraživanje CeMI  
Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12  
E-mail: [info@cemi.org.me](mailto:info@cemi.org.me)  
[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

**Urednik:**

Zlatko Vujović

**Autor:**

Vladimir Simonović

**Godina izdanja:**

2024



Britanska ambasada  
Podgorica



**UK International  
Development**

Partnership | Progress | Prosperity

**NAPOMENA:** Mišljenja i stavovi iskazani u ovoj studiji predstavljaju mišljenja autora i ne održavaju nužno zvanične stavove Britanske ambasade Podgorica

ZLOUPOTREBA  
**DRŽAVNIH RESURSA**  
LOKALNI IZBORI U PODGORICI 2024

# SADRŽAJ

<b>UVOD</b> .....	7
<b>1. POJMOVNO ODREĐENJE I POJAVNI OBLICI ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA</b> ....	8
1.1. POJMOVNO ODREĐENJE ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA .....	8
1.2. POJAVNI OBLICI ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA .....	9
1.2.1. ZLOUPOTREBA FINANSIJSKIH RESURSA .....	10
1.2.2. ZLOUPOTREBA INSTITUCIONALNIH RESURSA .....	10
1.2.3. ZLOUPOTREBA JAVNIH MEDIJSKIH RESURSA .....	11
<b>2. MEĐUNARODNI STANDARDI</b> .....	13
<b>3. NACIONALNI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR</b> .....	15
3.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR .....	15
3.1.1. ZAKON O IZBORU ODBORNIKA I POSLANIKA I ZAKON O IZBORU PREDSJEDNIKA CRNE GORE .....	15
3.1.2. ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA .....	17
3.1.3. KRIVIČNI ZAKONIK CRNE GORE .....	23
3.1.4. DRUGI RELEVANTNI ZAKONI I PROPISI .....	24
3.2. NACIONALNI INSTITUCIONALNI OKVIR .....	25
<b>4. ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA NA LOKALNIM IZBORIMA U PODGORICI</b> .....	27
4.1. METODOLOGIJA .....	27
4.2. POLITIČKI KONTEKST .....	27
4.3. ANGAŽOVANJE FUNKCIONERA NA AKTIVNOSTIMA IZBORNE KAMPANJE .....	28
4.4. ZAPOŠLJAVANJA TOKOM IZBORNE KAMPANJE .....	33
4.5. OSTALI OBLICI ZDR-A .....	35
<b>5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b> .....	37
<b>LITERATURA</b> .....	42

# UVOD

Fenomen zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe prisutan je u Crnoj Gori od uspostavljanja višestranačkog sistema, što ga čini ozbiljnim problemom koji ukazuje na duboko ukorijenjenu političku praksu štetnu po demokratske procese. Ova pojava narušava osnovna načela pravičnosti i ravnoteže u izbornim utakmicama i ozbiljno ugrožava povjerenje građana u integritet izbornog sistema. Nedostatak odgovarajućih metodoloških alata za precizno praćenje i identifikaciju zloupotreba, naročito u ranijim fazama demokratizacije, doveo je do nesposobnosti institucija da efikasno riješe ovaj problem na duže staze.

Inspirisani međunarodnim iskustvima, CeMI je 2009. godine prvi put implementirao metodologiju praćenja zloupotrebe državnih resursa u toku predizborne kampanje. Već tada, međutim, postalo je jasno da su zloupotrebe obimne i sistemske, i da su ozbiljno poljuljale povjerenje građana u izborne procese i legitimitet vlasti. Ove zloupotrebe, koje su kulminirale krizama legitimiteta tokom izbora 2012, 2013. i 2016. godine, jasno su ukazale na potrebu za temeljitim reformama i sistemskim rješenjima koja bi omogućila odvratanje od političkog korišćenja državnih resursa.

S obzirom na posljedice koje zloupotreba državnih resursa ima po političku stabilnost i demokratski razvoj zemlje, CeMI je uložio značajan napor u kreiranje zakonskog okvira koji bi ograničili zloupotrebe. Usvajanje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja 2014. godine, koja je djelimično obuhvatilo ovu problematiku, činilo se kao korak ka konačnom razdvajanju države od političkih partija. Ipak, praksa je ostala nepromijenjena, jer politička volja za suzbijanjem ovog problema nije bila dovoljno razvijena.

Iako su ostvareni određeni legislativni pomaci, zloupotreba državnih resursa i dalje je u velikoj mjeri prisutna, čime se dovodi u pitanje stvarna posvećenost političkih aktera da ovu pojavu zaista suzbiju. Izborni ciklusi od 2009. godine do danas bili su obilježeni intenzivnim korišćenjem državnih resursa od strane vladajuće partije i njenih koalicionih partnera. Iako je promjena vlasti 2020. godine donijela određeni optimizam, nova vlast nije pokazala spremnost da se ozbiljno pozabavi ovim pitanjem. Pravni okvir i inicijative nadležnih organa ostali su ograničeni, a zloupotreba državnih resursa i dalje predstavlja ozbiljan izazov za demokratičnost i konkurentnost izbornog procesa u Crnoj Gori.

Kao organizacija sa preko dvije decenije iskustva u praćenju i analizi demokratizacije u Crnoj Gori, CeMI ovim istraživanjem želi da ukaže na hitnost stvaranja efikasnih mehanizama koji bi zaustavili sve izraženiju zloupotrebu državnih resursa u izbornim kampanjama. Studija koja je pred vama sadrži preporuke koje su usmjerene na unapređenje izbornog procesa kroz jačanje mehanizama za sprječavanje zloupotrebe državnih resursa tokom izbornih kampanja. Ove preporuke su rezultat analize identifikovanih problema i sistemskih zloupotreba uočenih, ne samo tokom posljednjih lokalnih izbora u Glavnom gradu, već i ranijih izbornih ciklusa.

# POJMOVNO ODREĐENJE I POJAVNI OBLICI ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA

## 1.1. POJMOVNO ODREĐENJE ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA

U idealnim okolnostima, državni resursi služe isključivo za unapređenje javnog interesa. Međutim, državni resursi mogu, a u Crnoj Gori često jesu predmet zloupotreba.

Iako ne postoji univerzalno prihvaćena definicija zloupotrebe državnih ili administrativnih resursa, mnoge države, uključujući Crnu Goru, prepoznale su značaj borbe protiv ovog problema kroz zakonsku regulativu i zabranu različitih oblika zloupotrebe. Veliki doprinos u definisanju i razumijevanju zloupotrebe državnih resursa dale su i međunarodne organizacije, koje su pokušale da preciznije definišu ovaj fenomen kako bi se olakšala efikasnija borba protiv njega.

Jednu od najšire postavljenih definicija daje OEBS u *Priručniku za nadgledanje finansiranja kampanje*, u kom se navodi da je ZDR „neprimjerena prednost koje su određene partije ili kandidati stekli upotrebom službenog položaja ili vezama sa vladinim institucijama kako bi uticali na ishod izbora.”<sup>1</sup>

Venecijanska komisija, u svom *Izveštaju o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa*,<sup>2</sup> detaljnije pojašnjava razliku između legitimne upotrebe i zloupotrebe resursa, kao i na opasnost od manipulacija u cilju sticanja nepoštene političke prednosti. U Međunarodnoj fondaciji za izborne sisteme (IFES), ZDR vide kao „bilo koju upotrebu državnih resursa za podržavanje ili podriivanje bilo kojeg političkog aktera (kao što su politička partija, koalicija ili kandidat za neku javnu funkciju).”<sup>3</sup> Slično, Centar za antikorupcijska istraživanja definiše ZDR kao oblik **političke korupcije** gdje fizička lica, partije ili druge grupe koje kontrolišu državne ili resurse javnog sektora („aktuelne političke snage“) eksploatišu ove resurse ne bi li povećali šanse za izbor ili reizbor njihovih kandidata ili grupa.”<sup>4</sup>

Šablon je prilično jasan, tj. zajedničko svim definicijama ZDR-a je fokus na korišćenju državnih resursa za sticanje nepoštene političke prednosti tokom izbora.

Kada govorimo o ZDR, ključno je prepoznati da se radi o obliku političke korupcije koji se prvenstveno dešava tokom izborne kampanje. Zbog toga pojedini teoretičari često dodaju ovom terminu odrednicu „u periodu izborne kampanje“, kako bi naglasili njegovu

1 Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf>.

2 Izveštaj Venecijanske komisije, CDL-AD(2013)033 paragraf 10

3 Magnus Ohman, Zloupotreba državnih resursa, Vašington, D.C., IFES, 2011

4 Centar za antikorupcijska istraživanja, Finalni izvještaj o nadgledanju zloupotrebe državnih resursa tokom predsjedničke kampanje za izbore Državne dume Ruske federacije 2003. godine, Moskva, 2004, str. 13



vremensku komponentu. Osim vremenskog okvira, ZDR se razlikuje od drugih oblika korupcije i po specifičnom motivu, koji je neraskidivo vezan za taj period – sticanje izborne prednosti. Takođe, karakteristično je da su glavni akteri ove prakse političari i političke partije, koje zloupotrebljavaju resurse kako bi ojačali svoj položaj u izbornoj trci.

Neodvojiv aspekt ZDR-a jeste i sam objekat zloupotrebe. Kao što naziv sugeriše, riječ je o resursima koji su na raspolaganju nosiocima vlasti – političkim strukturama koje upravljaju na državnom ili lokalnom nivou. Ti resursi, umjesto da služe javnom interesu, koriste se suprotno svojoj svrsi, radi sticanja političke prednosti. Državni ili administrativni resursi mogu biti finansijski, institucionalni, medijski, ljudski itd.

## 1.2. POJAVNI OBLICI ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA

Na osnovu pojmovnog određenja ZDR-a možemo da zaključimo da se pod ZDR podrazumijeva upotreba finansijskih sredstava, institucija, medijskih platformi i drugih resursa, i njihova manipulacija u korist vladajućih struktura, čime se podriiva jednakost političkih učesnika i stvara neravnopravan teren koji utiče na integritet izbornih procesa.

Različiti oblici zloupotrebe državnih resursa mogu se kategorisati kako bi se olakšalo istraživanje i omogućilo sistematično sagledavanje njihovih specifičnosti. Model kategorizacije koji je nama blizak predložio je Magnus Ohman iz IFES-a,<sup>5</sup> koji razlikuje četiri vrste državnih resursa koji mogu biti zloupotrijebljeni: finansijski, institucionalni, regulatorni i represivni.

**Finansijski resursi** podrazumijevaju novčana sredstva, najčešće iz budžeta na različitim nivoima vlasti, kao i sredstava institucija koje su u državnom vlasništvu ili pod kontrolom države ili lokalne samouprave. **Institucionalni resursi** obuhvataju nenovčane materijalne i kadrovske resurse koji su na raspolaganju državi, uključujući javne medijske servise i druga sredstva komunikacije. **Regulatorni resursi** odnose se na mandat za donošenje zakona i propisa koji uređuju dozvoljeno i zabranjeno ponašanje u državi. Ova kategorija uključuje širok spektar regulativa, od Krivičnog zakonika do određivanja redoslijeda kandidata na glasačkom listiću. Konačno, **represivni resursi** podrazumijevaju upotrebu službi bezbjednosti i institucija koje sprovode zakone i pravila uspostavljena regulatornim resursima, kao što su vojska i policija, oslanjajući se na državni monopol na legitimnu upotrebu fizičke sile.

Na fenomenološkom nivou, ZDR se ne ograničava samo na očigledne zloupotrebe, već često poprima oblike suptilne, ali efikasne političke manipulacije. Gotovo svaka vladajuća struktura, bilo svjesno ili nesvjesno, pribjegava korišćenju raspoloživih resursa u cilju unapređenja svojih izbornih šansi, i nekad je teško povući jasnu granicu između legitimne upotrebe i zloupotrebe.

Na osnovu dosadašnjih iskustava u Crnoj Gori, najčešći oblici ZDR su zloupotreba institucionalnih i finansijskih resursa. Međutim, možemo govoriti i o zloupotrebi regulatornih resursa, koja se manifestuje kroz izmjene i dopune zakona i drugih propisa ili donošenjem različitih odluka koje proizvode pravno dejstvo tokom izborne kampanje, a koje mogu

<sup>5</sup> Magnus Ohman, *op.cit.*

direktno ili indirektno pružiti prednost vladajućim strukturama, na način što će dodatno učvrstiti njihov politički položaj ili stvoriti novi prostor za sticanje izborne prednosti.

### 1.2.1. ZLOUPOTREBA FINANSIJSKIH RESURSA

Zloupotreba finansijskih resursa u izbornim kampanjama podrazumijeva nepravilnu upotrebu državnih, opštinskih budžeta i drugih javnih sredstava u svrhu finansiranja aktivnosti povezanih s izborima. Ova praksa se može javiti u dva oblika: direktna i indirektna.

**Direktna zloupotreba** podrazumijeva eksplicitnu upotrebu javnih finansijskih resursa za uticaj na glasače kroz različite podsticaje. Jedan od najupadljivijih primjera je prikrivena ili polu-prikrivena kupovina glasova, pri čemu se sredstva iz državnog budžeta koriste za direktnu finansijsku korist određenim biračima. Drugi često korišćen oblik uključuje preusmjeravanje državnih sredstava u izborne troškove vladajućih partija, čime se resursi državne kase usmjeravaju na političke kampanje. Pored toga, sredstva iz budžeta mogu biti korišćena za isplatu povećanja plata, penzija, studentskih kredita i stipendija, kao i za izmirivanje dugova kako bi se dobila naklonost birača. U Crnoj Gori je zabilježeno da se javna sredstva koriste za isplatu socijalnih davanja i drugih beneficija neposredno prije izbora, što za cilj ima uticaj na izbornu opredjeljenje građana.

**Indirektna zloupotreba** podrazumijeva upotrebu državnih ili lokalnih sredstava za finansiranje infrastrukturnih projekata ili usluga tokom predizbornih kampanja, s ciljem uticanja na biračko tijelo. Ovaj oblik ZDR-a se često manifestuje kroz obećanja o ekonomskom napretku i otvaranju novih radnih mjesta. Započinjanje ili ubrzavanje radova na infrastrukturnim projektima se koristi kao sredstvo političke propagande, naročito od strane vladajućih struktura. Primjeri ove zloupotrebe uključuju izgradnju ili renoviranje mostova, puteva, fabrika, hotela, parkova, fontana i sl., kao i unapređenje obrazovnih i zdravstvenih ustanova uoči izbora. Organizovanje sportskih, kulturnih i umjetničkih manifestacija tokom kampanja takođe predstavlja oblik indirektno zloupotrebe. Ove strategije su često tijesno povezane sa institucionalnom zloupotrebom, naročito kroz učešće funkcionera u aktivnostima izborne kampanje, gdje se pozicija vlasti koristi za nefer prednosti u izbornom procesu.

### 1.2.2. ZLOUPOTREBA INSTITUCIONALNIH RESURSA

Kao što je ranije istaknuto, institucionalni resursi obuhvataju nenovčana sredstva i kadrovske resurse u vlasništvu države.

**Nenovčana sredstva** uključuju različite resurse kao što su kancelarijski prostori, oprema, javni prevoz i vozila, te razne javne ustanove. Politički subjekti često eksploatišu ove resurse kako bi stekli prednost nad konkurentima tokom izbornih kampanja. Ova zloupotreba može se manifestovati kroz organizaciju predizbornih mitinga na javnim mjestima, korišćenje državnih kancelarijskih prostora i opreme za okupljanje glasača, izradu kampanjskih materijala, pa čak i prevoz građana na političke skupove koristeći javni prevoz.

**Kadrovski resursi** se odnose na državne službenike i namještenike zaposlene u raznim državnim institucijama i agencijama, javnim preduzećima i sl. Vladajuće partije mogu angažovati državne ili lokalne službenike i zaposlene u javnim preduzećima da učestvuju u predizbornim aktivnostima s ciljem sticanja političke prednosti. Ove aktivnosti mogu obuhvatati prikupljanje potpisa podrške političkoj partiji unutar državnih institucija, direktno učešće funkcionera u izbornim aktivnostima (funkcionerska kampanja), sprovođenje izbornog istraživanja za političke subjekte, kao i pripremu i distribuciju propagandnog materijala. U tom smislu, ZDR se posebno ističe kada se aktivnosti odvijaju tokom zvaničnog radnog vremena i kada se službenici angažuju u funkciji osobe koju zapošljava država.

### 1.2.3. ZLOUPOTREBA JAVNIH MEDIJSKIH RESURSA

Mediji igraju ključnu ulogu u izbornim procesima, ne samo kao kanali za širenje informacija o raznim temama, već i kao sredstva za informisanje birača o njihovim pravima. U idealnim okolnostima, medijske platforme bi trebale pružati pravednu i ravnotežnu izloženost svim političkim kandidatima tokom izbora.

Mediji nijesu pasivni prenosioci informacija, već aktivno oblikuju percepciju javnosti tokom izbornog perioda. Način na koji mediji predstavljaju političke subjekte i teme od značaja direktno utiče na informisanost birača i njihovu sposobnost da donesu odluke zasnovane na činjenicama.

Političke partije mogu znatno profitirati od pojačane vidljivosti i povoljnog prikazivanja u medijima, što je posebno izraženo u kontekstu državnih i lokalnih medija, kao što su javni servisi. Javni mediji imaju obavezu da pružaju objektivne, tačne, pravovremene, razumljive i uravnotežene informacije o temama od interesa za javnost. Ova odgovornost postaje još važnija u izbornoj atmosferi. Upravo zbog značaja koji mediji imaju u formiranju javnog mnjenja, svaka neravnoteža ili pristrasnost u njihovom izvještavanju može ozbiljno narušiti integritet izbornog procesa.

Zloupotrebe u ovom domenu mogu se manifestovati na dva osnovna načina: kao **nejednako predstavljanje** i kao pristrasan sadržaj.

Nejednako predstavljanje podrazumijeva neproporcionalno prikazivanje glasačkih lista ili kandidata u medijima u državnom ili lokalnom vlasništvu tokom izborne kampanje, što se u praksi ogleda u znatno većem vremenu emitovanja i povoljnijem tretmanu vladajuće partije u odnosu na opozicione stranke na medijskim platformama. S druge strane, **pristrasan sadržaj** uključuje prenošenje materijala koji favorizuje vladajuću političku grupu ili njene predstavnike, pri čemu se pristrasnost može kretati od suptilnih pozitivnih narativa o vladajućoj stranci do otvorenih taktika, kao što su cenzurisanje opozicionih gledišta ili vođenje negativnih kampanja protiv opozicionih ličnosti.

Prvi oblik zloupotrebe je lako prepoznatljiv, posebno kada je jasno vidljiva razlika u izvještavanju između vladajuće i opozicionih partija. Drugi oblik, međutim, kada se ne radi o otvorenoj cenzuri i negativnoj kampanji protiv opozicije, može biti suptilniji i manifestovati se kroz različite strategije—bilo da se radi o prikrivenom favorizovanju jedne grupe ili diskreditovanju druge.

U ovoj studiji nijesmo se bavili zloupotrebom medijskih resursa, jer iskustva iz prethodnih godina ukazuju na to da se politički paralelizam, koji postoji u Crnoj Gori<sup>6</sup> prvenstveno ispoljava kroz pristrasno medijsko izvještavanje, koje je teško precizno definisati i dokazati u kontekstu zloupotrebe državnih resursa. Dodatni izazov predstavlja sve veći uticaj online portala, koji često funkcionišu kao mediji bez formalne registracije, kao i širenje dezinformacija putem društvenih mreža. S obzirom na to da ove oblasti još uvijek nijesu adekvatno regulisane na normativnom nivou, njihova analiza zahtijeva drugačiji metodološki pristup koji prevazilazi okvir ove studije.

---

<sup>6</sup> Gilić T., Živković S., Vujović Z., Moć medija i politika: analiza uticaja na izborne procese u Crnoj Gori, CeMI, Podgorica, 2023, str., 12

## MEĐUNARODNI STANDARDI

Prije svega, važno je naglasiti da ne postoji jedinstveni međunarodni pravni okvir koji se posebno bavi zloupotrebom državnih resursa. Štaviše, veoma je malo dokumenata međunarodnog tipa koji obrađuju isključivo materiju ZDR-a, na način da se dubinski sagledavaju različiti pojavnici oblici ZDR-a. Uglavnom se radi o djelovima dokumenata u kojima se ističu pojedine stavke koje se odnose na ovu problematiku.

Možemo navesti nekoliko najvažnijih međunarodnih dokumenata koji se bave ovim problemom, poput:

### 1. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)<sup>7</sup>

UNCAC nalaže da svaka država članica donese zakonske i druge mjere potrebne za utvrđivanje krivičnih djela, kao što su pronevjera ili protivpravno prisvajanje imovine od strane javnog funkcionera u korist njega ili treće strane.

### 2. Preporuka Rec(2003)4 Komiteta ministara Savjeta Evrope<sup>8</sup>

U preporuci se ističe da bi trebalo primijeniti objektivne, pravedne i razumne kriterijume u raspodjeli državne podrške, te da države treba da zabrane pravnim licima pod kontrolom države ili drugih javnih vlasti da doniraju političkim partijama.

### 3. Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima Venecijanske komisije<sup>9</sup>

U Kodeksu se ističe da ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zagarantovana, a državne vlasti u tom cilju treba da zadrže neutralan stav, posebno u vezi s izbornom kampanjom, medijskom pokrivenošću i finansiranjem stranaka i kampanja.

### 4. Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija Venecijanske komisije<sup>10</sup>

Kodeks propisuje da političke partije ne smiju primati pomoć od upravnih organa, posebno od onih na čijem su čelu njihovi članovi, te da nijedna stranka ne smije primati tajnu ili nezakonito pribavljenu finansijsku pomoć.

### 5. Zajedničke smjernice Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o sprječavanju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa<sup>11</sup>

Ove smjernice zahtijevaju da pravni okvir obezbijedi jasnu zabranu zloupotrebe administrativnih resursa, sa proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama za prekršaje.

7 Dostupno na: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Konvencija\\_UN\\_protiv\\_korupcije.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Konvencija_UN_protiv_korupcije.pdf)

8 Dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

9 Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2002\)023rev2-cor-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2002)023rev2-cor-srb)

10 Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)021-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)021-mne)

11 Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/images/GBR\\_2016\\_Guidelines\\_resources\\_elections.pdf](https://www.venice.coe.int/images/GBR_2016_Guidelines_resources_elections.pdf)

## 6. Smjernice Venecijanske komisije i OSCE/ODIHR o analizi medija tokom posmatračkih misija<sup>12</sup>

U smjernicama se naglašava da svi mediji, posebno državni, trebaju pružati odgovorno i nepristrasno izvještavanje, i izbjegavati promociju određenih političkih partija ili kandidata.

## 7. Kopenhagenski dokument<sup>13</sup>

*U dokumentu se navodi da države učesnice svečano izjavljuju da su ključni elementi pravde, neophodni za puni izraz urođenog dostojanstva i jednakih prava svih ljudskih bića, jasna separacija između države i političkih partija. Da bi se osiguralo da volja naroda služi kao osnova vlasti, države učesnice će pružiti pravne garancije koje omogućavaju političkim partijama i organizacijama da se takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i vlastima.*

Osim međunarodnih dokumenata, postoje i relevantni dokumenti dobre prakse u oblasti zloupotrebe državnih resursa, kao što su:

## 8. Priručnik OEBS/ODIHR o posmatranju finansiranja izbornih kampanja<sup>14</sup>

Iako je finansiranje izbornih kampanja često usko vezano sa ZDR (u našem zakonodavstvu su obrađeni u istom zakonu), ipak se ovaj dokument ne bavi isključivo tematikom zloupotrebe državnih resursa, ali sadrži preporuke i smjernice koje se odnose na ZDR. U dijelu smjernica o fer i transparentnom finansiranju kampanja tokom izbora, dokument obrađuje i pitanje nepristrasne raspodjele i izvještavanja o državnim resursima koji se koriste tokom kampanja.

## 9. Nelojalna prednost: Zloupotreba državnih resursa tokom izbora<sup>15</sup>

Publikacija koju je objavio IFES, a koja govori o preventivnim mjerama za sprječavanje državnih službenika da koriste svoje pozicije ili državne resurse za izborne prednosti, uključujući ograničenja učešća funkcionera u kampanjama i smjernice za pravednu upotrebu državnih resursa.

---

12 Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2009\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2009)031-e)

13 Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

14 Dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>

15 Dostupno na: <https://electionjudgments.org/en/entity/y4rh0wsq6e?page=1>

# NACIONALNI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

## 3.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR

Crna Gora se izdvaja kao jedna od rijetkih zemalja koja se opredijelila za sveobuhvatan pristup u regulisanju izbornih zloupotreba. Ova potreba postala je očigledna tokom perioda između 2012. i 2014. godine, kada su kontroverze oko autentičnosti izbornih rezultata izazvale ozbiljne sumnje u izborni proces.

Naš pravni okvir se oslanja na više dokumenata, pri čemu centralno mjesto zauzimaju Zakon o izboru odbornika i poslanika (ZIOP)<sup>16</sup> i Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK)<sup>17</sup>.

### 3.1.1. ZAKON O IZBORU ODBORNIKA I POSLANIKA I ZAKON O IZBORU PREDSJEDNIKA CRNE GORE

Zakon o izboru odbornika i poslanika u poglavlju VII – **Predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista**, sadrži više odredbi kojima se zabranjuje ZDR.

Naime, za predstavljanje izbornih lista ne može se koristiti imovina (novac, tehnička sredstva, prostor, oprema i sl.) državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova, jedinica lokalne samouprave, niti kompanija u kojima država ima vlasnički udio (čl. 50, st. 4).

Takođe, ZIOP zabranjuje javnim funkcionerima, državnim službenicima i namještenicima da tokom radnog vremena učestvuju u izbornoj kampanji ili javno izražavaju svoje stavove o izborima (čl. 50a, st. 1), dok je policijskim službenicima i pripadnicima Agencije za nacionalnu bezbjednost potpuno zabranjeno bilo kakvo učešće u kampanji. (čl. 50a, st. 2). Za postupanje suprotno odredbama čl. 50, za fizičko lice je propisana novčana kazna od 500 do 2.000 eura (čl. 116, st. 1, tač. 3).

Zakon takođe predviđa propise protiv zloupotrebe medijskih resursa. Kroz nekoliko članova ZIOP propisuje zabrane i ograničenja pružaocima medijskih usluga.

ZIOP - propisuje obavezu Radio-televiziji Crne Gore, regionalnim i lokalnim javnim emiterima da, u vrijeme izborne kampanje, u okviru političko-informativnog programa, kao i u precizno određenim blokovima političkog marketinga, čija je čujnost i vidljivost obezbijedena na cijeloj teritoriji Crne Gore, odnosno lokalne samouprave, svakodnevno, u jednakom trajanju i u istom terminu, obezbijede besplatno i ravnopravno predstavljanje

<sup>16</sup> „Sl. list RCG”, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG”, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US.

<sup>17</sup> „Sl. list CG”, br. 3/2020 i 38/2020.

podnosilaca potvrđenih izbornih lista, kao i iznošenje i obrazlaganje njihovih izbornih programa (čl. 51). Takođe, Radio-televizija Crne Gore, regionalni i lokalni javni emiteri obavezni su da, u vrijeme izborne kampanje, u blokovima komercijalnog marketinga, čija je čujnost i vidljivost obezbijeđena na cijeloj teritoriji Crne Gore, odnosno jedinice lokalne samouprave, svakodnevno, u jednakom trajanju i u istom terminu, obezbijede besplatno i ravnopravno objavljivanje najava svih promotivnih skupova podnosilaca izbornih lista (čl. 53).

Zakon propisuje da su Televizija Crne Gore i Radio Crne Gore tokom izborne kampanje dužni da osiguraju svim podnosiocima potvrđenih izbornih lista ravnopravan i besplatan prostor za političku promociju (čl. 53a, st. 1). To uključuje:

- Emitovanje političko-propagandnih TV i audio klipova u blokovima političkog marketinga, u trajanju od najmanje 200 sekundi dnevno, u zavisnosti od planiranog broja reklamnih blokova.
- Emitovanje trominutnih izvještaja sa promotivnih skupova, dva puta dnevno, odmah nakon centralnih večernjih informativnih emisija.

Lokalni i regionalni javni emiteri imaju istu obavezu, da osiguravaju emitovanje političko-propagandnih klipova od najmanje 200 sekundi dnevno i dva trominutna izvještaja sa promotivnih skupova u odgovarajućim terminima, dostupnim na teritoriji svojih lokalnih samouprava (čl. 53a, st. 3).

Za pravno lice koje postupi suprotno odredbama čl. 51, 53 i 53a, propisana je novčana kazna za prekršaj, u rasponu od 2.000 do 20.000 eura (čl. 117, st. 1, tač. 3).

Odredbe ZIOP-a o medijskim zloupotrebama nijesu ograničene na pružaoce medijskih usluga, već sadrže zabrane i ograničenja koje se odnose na funkcionere.

Državnim funkcionerima i funkcionerima lokalne samouprave, zabranjeno je da tokom izborne kampanje zloupotrebjavaju svoje medijske nastupe u ulozi državnog ili drugog javnog funkcionera za reklamiranje izborne liste i/ili njenog izbornog programa (čl. 51a). Fizičko lice koje se ne pridržava ove zabrane može biti kažnjeno novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura (čl. 116, st. 1, tač. 3).

**Poglavlje XII – Kaznene odredbe**, počinje zabranom zloupotrebe represivnih resursa. Član 115 ZIOP-a propisuje kaznu zatvora do tri godine za krivično djelo, za svakoga ko zloupotrijebi vojsku, policiju, pravosudne ili državne organe, njihovu opremu, zaposlene ili saradnike u svrhu promocije, predstavljanja ili napada na određenu izbornu listu, kao i za one koji izdaju ili izvršavaju takva naređenja. Ukoliko ovo krivično djelo izvrši predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine, predsjednik i članovi Vlade, predsjednik i sudije Ustavnog suda, predsjednik i sudije Vrhovnog suda, državni tužilac i rukovodilac državnog tužilaštva kazniće se kaznom zatvora do pet godina.

**Zakon o izboru predsjednika Crne Gore**<sup>18</sup> u najvećem obimu preuzima odredbe ZIOP-a koje se shodno primjenjuju i na izbor predsjednika, uključujući i odredbe o ZDR, ali je

<sup>18</sup> „Sl. list CG“, br. 017/07 od 31.12.2007, 008/09 od 04.02.2009, 012/16 od 23.02.2016, 073/18 od 19.11.2018).



zakonodavac smatrao potrebnim da u čl. 22 izričito zabrani predsjedničkim kandidatima korišćenje objekata, finansijskih sredstava, vozila, tehničkih sredstava i druge državne imovine u svrhu kampanje. Zanimljivo je da je ovaj član propisan kao **kaznena odredba**, iako se u zakonu ne precizira sankcija za njeno kršenje.

### 3.1.2. ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA

CeMI je imao značajan uticaj na uspostavljanje pravnog okvira za finansiranje političkih subjekata i adresiranje ZDR-a. Zakon o finansiranju političkih partija iz 2004. godine<sup>19</sup> bio je usvojen na inicijativu CeMI-ja i predstavljao važan korak ka povećanju transparentnosti tokova novca u politici i smanjenju mogućnosti za zloupotrebu. CeMI je već tada ukazivao na potrebu šireg regulisanja, uključujući i ZDR. Usvajanje ovog zakona nije označilo kraj napora organizacije u ovom pravcu – na inicijativu CeMI-ja usvojen je i Zakon o finansiranju političkih partija iz 2009. godine, koji je dodatno unaprijedio pravni okvir, ali još uvijek nije dao odgovor na problem ZDR-a. Iako je zakon sadržao odredbu o zabrani korišćenja sredstava Crne Gore ili lokalne samouprave (čl. 11),<sup>20</sup> ista je bila krajnje nedorečena i neefikasna u praksi.

Upornost CeMI-ja u isticanju važnosti regulisanja ZDR-a konačno je donijela rezultate 2014. godine, kada su donosioci odluka prepoznali potrebu za sveobuhvatnijim normiranjem ove oblasti. Iako je postojao potencijal za unapređenje regulative kroz usvajanje posebnog zakona koji bi uredio oblast ZDR-a, kreatori politika odlučili su da ovu oblast uredi kroz Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja 2014. godine.<sup>21</sup> U ovom zakonu, ZDR je bila regulisana u Poglavlju V – „Zabrane i ograničenja“. Zakon je bio mijenjan više puta, ali normativno rješenje koje uređuje ZDR u ovom poglavlju zadržalo se do danas, u važećem tekstu zakona iz 2020. godine.

Naime, **Poglavlje V – „Zabrane i ograničenja“** važećeg zakona, u članovima 33-44<sup>22</sup> definiše niz obaveza, ograničenja i zabrana koje državni organi, politički subjekti i pružaoci usluga medijskog oglašavanja moraju poštovati tokom izborne kampanje.<sup>23</sup> Iako zakon ne pruža jasnu definiciju termina „zloupotreba državnih resursa“, reguliše različite oblike tih zloupotreba, uključujući zloupotrebu finansijskih, institucionalnih i represivnih resursa.

I pored prilično sveobuhvatnog pristupa regulisanju različitih oblika ZDR-a, riječ je o veoma široko rasprostranjenom fenomenu s jedne strane, i veoma oskudnim rezultatima u borbi protiv ZDR s druge. U rijetkim slučajevima kada Agencija za sprječavanje korupcije utvrdi prekršaj, prateća sankcija je preblaga da bi doprinijela efikasnoj prevenciji zloupotreba.

19 „Sl. list CG“, br. 21/2004, od 31.03.2004.

20 CeMI, Izvještaj o finansiranju kampanje i zloupotrebi državnih resursa Parlamentarni izbori 2009., dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/4ep8nL1MF1VkJQYroAgOIJhX8uy3Hemy7ihAmDzH.pdf>

21 „Sl. list CG“, br. 52/2014, od 16.12.2014.

22 Posljednja dva člana, 45 i 46 utvrđuju uslove za implementaciju i nadzor odredbi iz prethodnih članova.

23 Dodatno, Pravilnik o načinu kontrole primjene odredaba članova 33 do 45 ZFPSIK predstavlja značajan podzakonski akt koji daje smjernice ASK-u u osiguravanju pravilnog korišćenja državnih resursa tokom izbora. Dostupno na: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik\\_kontrola\\_33-45.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik_kontrola_33-45.pdf)

U najnovijem izvještaju Evropske komisije o napretku za 2024. godinu, navodi se da ZFPSIK još uvijek nije izmijenjen kako bi bio potpuno usklađen sa evropskim standardima, posebno u skladu sa preporukama GRECO-a i ODIHR-a za značajno povećanje transparentnosti, kontrole trošenja političkih partija i sprječavanje zloupotrebe državnih resursa, uključujući obeshrabrujuće sankcije, kao i da Crna Gora mora osigurati da se Zakon tretira odvojeno od sveobuhvatnog zakonodavnog paketa izborne reforme, imajući u vidu ubrzanje rada na izmjeni Zakona do kraja 2024. godine.<sup>24</sup>

Poglavlje V Zakona, tj. članovi 33-44 ne regulišu samo ZDR, već u jednom dijelu pokrivaju i druge aspekte finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Stoga ćemo u tabeli predstaviti samo relevantne odredbe zakona u kontekstu ZDR, prema vrsti zloupotrebe, kao i propisane sankcije.

**Tabela 1:** odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja o ZDR

<b>ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA</b>			
Zabrana/ograničenje	Član zakona	Opis	Sankcija
<b>ZLOUPOTREBA INSTITUCIONALNIH RESURSA</b>			
Zabrana korišćenja državnih prostorija	Zabrana korišćenja državnih prostorija	Zakonom je zabranjena upotreba prostorija državnih organa, kao i prostorija organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih preduzeća, javnih ustanova i državnih fondova i preduzeća čiji je osnivač i/ ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, za pripremu i sprovođenje izbornih aktivnosti, osim ako su obezbijeđeni jednaki uslovi za sve učesnike u izbornom procesu.	Novčana kazna za prekršaj:  €5.000-€20.000 političkom subjektu;  €500-€2.000 odgovornom licu u političkom subjektu.
Zabrana distribucije reklamnog materijala i  Prikupljanje potpisa podrške izbornim listama	Čl. 36, st. 2	Korišćenje ovih prostorija zabranjeno je za distribuciju reklamnog materijala i prikupljanje potpisa podrške za podnošenje izborne liste političkog subjekta i podnošenje kandidature za kandidata za izbor predsjednika Crne Gore.	Novčana kazna za prekršaj:  €5.000- €20.000 političkom subjektu;  €500-€2.000 odgovornom licu u političkom subjektu.

24 Izvještaj Evropske komisije o napretku za 2024. godinu, str. 34, dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en)

Zabrana upotrebe državne mehanizacije i opreme	Čl. 39 st. 1	Privrednim društvima čiji je osnivač ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, zabranjeno je da ustupa svoju mehanizaciju i opremu trećim licima na upotrebu bez posebne odluke i bez ugovora sa naknadom, u roku od šest mjeseci prije planiranog roka za održavanje izbora(planirani krajnji rok za održavanje izbora je datum održavanja izbora u trenutnom mandatu), osim u slučajevima potrebe za sanacijom štete nastale uslijed elementarnih nepogoda, požara ili sprječavanja širenja epidemije zaraznih bolesti.	Novčana kazna:  €200-€2.000 odgovornom licu.
Zabrana upotrebe službenih vozila	Čl. 43, st. 1	Javnim funkcionerima je zabranjena upotreba službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe. <sup>25</sup>	Nema propisane sankcije.
Ograničenje zapošljavanja	Čl. 44, st. 1	U državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama i državnim fondovima, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, mogu se izuzetno zaposliti lica na određeno vrijeme, odnosno zaključiti ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova, radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa, na osnovu odluke nadležnog organa ovih subjekata, samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta.	Novčana kazna za prekršaj:  €200-€2.000 odgovornom licu.  €5.000-€20.000 pravnom licu.

<sup>25</sup> Zabrana upotrebe službenih vozila ne odnosi se na tzv. „štićene ličnosti“, koja uživaju pravo upotrebe službenih vozila 24/7. Na osnovu člana 22 Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. List CG, br. 44/2012, 36/2013, 1/2015 i 87/2018), Vlada je usvojila Odluku o određivanju lica i objekata koje obezbjeđuju Uprava policije, u kojoj je sadržana lista šticeđenih ličnosti. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/2eb28412-7a11-484e-aae0-e619faf21195?version=1.0>

Zabrana angažovanja funkcionera u izbornoj kampanji u toku radnog vremena	Čl. 44, st. 4	Izuzev poslanicima i odbornicima, zabranjeno je angažovanje, u toku radnog vremena, na aktivnostima izborne kampanje javnim funkcionerima, i zaposlenim u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima.	Novčana kazna za prekršaj:  €500-€2.000 fizičkom licu.
<b>ZLOUPOTREBA FINANSIJSKIH RESURSA</b>			
Zabrane finansiranja	Čl. 33, st. 1	Zabranjeno je političkim subjektima primanje materijalne, finansijske pomoći i nenovčanih priloga od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetni ka 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.	Novčana kazna za prekršaj:  €10.000-€20.000 političkom subjektu.  €500-€2.000 odgovornom licu u političkom subjektu.
	Čl. 33, st. 5	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.	Novčana kazna za prekršaj:  €500-€2.000 fizičkom licu.
	Čl. 34, st. 1	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.	Novčana kazna za prekršaj:  €10.000-€20.000 političkom subjektu;  €500-€2.000 odgovornom licu u političkom subjektu.

Zabrana plaćenog reklamiranja	Čl. 37	Zabranjeno je plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori državnih organa i organa lokalne samouprave, javnih ustanova i državnih fondova koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje.	Novčana kazna za prekršaj:  €200-€2.000 odgovornom licu.
graničenja i zabrane korišćenja državnih sredstava	Čl. 38, st. 1	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.	Novčana kazna:  €200-2.0€00 odgovornom licu.
	Čl. 38, st. 2	Ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine zabranjena je mjesečna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine.	Novčana kazna:  €200-€2.000 odgovornom licu.
	Čl. 38, st. 4	Državnim ustanovama za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove poljoprivrede, zabranjena je mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine.	Novčana kazna:  €200-€2.000 odgovornom licu.
	Čl. 40, st. 3 i 4	Zabranjena je sa tekuće budžetske rezerve sa državnog i sa lokalnog nivoa dodjela socijalnih davanja u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, osim u slučaju, ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. Za slučaj vanrednih izbora, ova zabrana važi šest mjeseci od dana raspisivanja izbora.	Novčana kazna:  €200-€2.000 odgovornom licu.

Zabrana otpisa dugova	Čl. 42, st. 1	Zabranjeno je pravnim licima čiji je osnivač, djelimični ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon izbora, vrše otpis dugova građanima, uključujući račune za utrošenu električnu energiju, vodu, kao i račune za sve vrste javnih usluga.	Novčana kazna za prekršaj:  €5.000-€20.000 pravnom licu;  €500-€2.000 fizičkom licu.
	Čl. 42, st. 3	U periodu od raspisivanja izbora do dva mjeseca nakon utvrđivanja konačnih rezultata izbora, nadležnim državnim i lokalnim organima, zabranjen je otpis obaveza po osnovu oprosta poreza na dodatu vrijednost, ostalih poreza i parafiskalnih dažbina.	Novčana kazna za prekršaj:  €5.000-€20.000 pravnom licu.
Zabrana uvođenja novih ili jednokratnih subvencija	Čl. 42, st. 2	U godini u kojoj se održavaju redovni izbori, i u slučaju prijevremenih izbora u periodu od dana njihovog raspisivanja do dva mjeseca od utvrđivanja konačnih rezultata izbora, zabranjeno je uvođenje novih ili jednokratnih subvencija za struju i subvencija u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju privredna društva čiji je osnivač i/ili potpuni ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave.	Novčana kazna:  €200-2.000 odgovornom licu.
<b>ZLOUPOTREBA REPRESIVNIH RESURSA</b>			
Zabrana vršenja pritiska	Čl. 35	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.	Nema propisane sankcije. <sup>26</sup>

26 Za slične, ali uže definisane radnje u čl. 193b Krivičnog zakonika „Povreda slobode opredjeljena pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja propisana je novčana kazna ili zatvor do tri godine, odnosno zatvor od tri mjeseca do pet godina ako krivično djelo učini službeno lice.

Izmjenama Zakona 2020. godine, u okolnostima pandemije COVID-19, izmijenjen je čl. 40, st. 3 koji prije toga nije propisivao situacije epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. Međutim, tada je ova izmjena od strane dijela opozicionih partija i nevladinog sektora bila ocijenjena kao potencijal za kupovinu glasova pod plaštom isplate socijalnih davanja. Međutim, kriterijumi prema kojima se vrše isplate socijalnih davanja su nejasni, na šta je 2020. godine ukazano u izvještaju OEBS/ODIHR.<sup>27</sup>

### 3.1.3. KRIVIČNI ZAKONIK CRNE GORE

Određeni oblici ZDR-a podignuti su na nivo krivične odgovornosti, i kao takvi sadržani su u **Krivičnom zakoniku Crne Gore**.<sup>28</sup> U KZCG je 2013. godine kao krivično djelo uveden čl. 193a,<sup>29</sup> koji je izmjenama i dopunama 2017. godine dobio naziv „**Neovlašćeno korišćenje državne imovine u izborne svrhe**“.<sup>30</sup> Ovaj član zakona propisuje da službeno lice koje koristi ili omogućava korišćenje imovine državnih organa, javnih ustanova i preduzeća, kao i drugih entiteta sa državnim vlasničkim udjelom, **za predstavljanje izborne liste**, može biti kažnjeno zatvorskom kaznom od šest mjeseci do pet godina. Ovaj član zakona ne prepoznaje okolnost upotrebe državne imovine u svrhu predstavljanja kandidata za predsjednika, a nedovoljno je precizno definisano i predstavljanje izborne liste.

Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika usvojenim krajem 2019. godine,<sup>31</sup> dodata su dva nova krivična djela kojima se sankcioniše ZDR – 193b i 193v.

Prvi od ova dva člana sankcioniše **povredu slobode opredjeljenja pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. U ovom slučaju je predviđena kazna do tri godine zatvora ili novčana kazna za one koji silom, prijetnjom ili na drugi protivpravan način utiču na davanje sredstava za finansiranje političkog subjekta ili izborne kampanje, s tim što službena lica koja počine ovo djelo mogu biti kažnjena zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

U članu 193v propisana je **zabrana prihvatanja priloga iz zabranjenih izvora**. Odgovorno lice u političkom subjektu koje je moglo i bilo dužno da zna da sredstva, prilog ili draga korist predstavljaju prihod pribavljen kriminalnom djelatnošću, kazniće se zatvorom do jedne godine. Takođe, osim odgovornog lica u političkom subjektu, bilo koje lice koje je moglo i koje je bilo dužno da zna da sredstva, prilog ili draga korist predstavljaju prihod pribavljen kriminalnom djelatnošću, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

Uvodeći nehat kao oblik vinosti otvara prostor za potencijalne zloupotrebe posebno jer ne postoji propisan minimalan iznos donacije. Sa druge strane da bi djelo postojalo potrebno je da je prilog proistekao iz kriminalne djelatnosti, što dokazivanje samog djela čini otežanim. Ovako koncipiran član ne predstavlja jasno iskazano društvenu potrebu da se utiče na suzbijanje nezakonitog finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

27 OEBS/ODIHR, Međunarodna misija za posmatranje izbora Crna Gora – Parlamentarni izbori, 30. avgust 2020., Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, str. 2

28 „Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020.

29 „Sl. list RCG“, br. 40/2013, od 13.08.2013.

30 „Sl. list RCG“, br. 44/2017, od 06.07.2017.

31 Sl. list RCG“, br. 3/2020, od 23.01.2020.

Iako odredba KZ-a koja **povredu ravnopravnosti pri zapošljavanju** definiše kao krivično djelo (čl. 225), nije direktno usmjerena na sprječavanje zloupotrebe državnih resursa, u kontekstu Crne Gore, gdje je partijsko zapošljavanje za vrijeme izbora široko rasprostranjeno i gotovo normalizovano, važno je skrenuti pažnju na postojanje ove zakonske odredbe, koja kao sankciju predviđa novčanu kaznu ili kaznu zatvora do jedne godine.

### 3.1.4. DRUGI RELEVANTNI ZAKONI I PROPISI

Relevantne odredbe koje regulišu ponašanje tokom izbora i u tom smislu propisuju zabrane upotrebe državnih resursa, sadržane su i u drugim zakonima i propisima.

**Zakon o unutrašnjim poslovima**<sup>32</sup> zabranjuje policijskim službenicima da budu članovi političkih partija, da se politički angažuju i da se kandiduju na državnim ili lokalnim izborima (čl. 154). Zakon takođe izričito zabranjuje direktoru policije da bude član političke partije i da se bavi političkim aktivnostima za vrijeme vršenja funkcije i pet godina prije podnošenja kandidature za mjesto direktora Policije (čl. 15). Paralelno sa tim, **Zakon o vojsci Crne Gore**<sup>33</sup> nalaže političku neutralnost. Licima u službi Vojske je zabranjeno javno ispoljavanje svojih političkih uvjerenja i članstvo u političkim organizacijama (čl. 18), kao i nošenje uniforme tokom prisustvovanja političkim skupovima ili protestima (čl. 60).

Postoje i drugi pravni akti u kojima su propisane određene zabrane ponašanja i aktivnosti koje predstavljaju ZDR, uključujući **Zakon o državnoj upravi**,<sup>34</sup> koji propisuje nepartijsko djelovanje organa državne uprave, nalaže im da djeluju nepristrasno i politički neutralno, i zabranjuje bilo kakve političke aktivnosti unutar organa državne uprave (čl. 3), **Zakon o državnim službenicima i namještenicima**<sup>35</sup> koji sadrži odredbe kojima se zabranjuje miješanje državnih organa i zaposlenih u izborni proces. Naime, čl. 9 Zakona predviđa da državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom, i dužan je da se uzdržava od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja. Dodatno, **Etički kodeks državnih službenika i namještenika**<sup>36</sup> sadrži etičke standarde i pravila ponašanja svih državnih službenika i namještenika, uključujući zabranu izražavanja političke pripadnosti koja bi mogla dovesti u pitanje njihovu nepristrasnost i neutralnost u obavljanju njihovih dužnosti (čl. 10).

Medijski zakoni takođe igraju važnu ulogu u regulisanju izbornih aktivnosti, jer postavljaju jasna pravila za ravnopravno predstavljanje političkih aktera. Član 74 **Zakona o elektronskim medijima** propisuje obavezu da političke stranke, koalicije i kandidati sa prihvaćenim kandidaturama i izbornim listama budu predstavljeni na ravnopravan način.<sup>37</sup> Ista obaveza naglašena je u članu 12 **Zakona o nacionalnom javnom emiteru – Javnom medijskom servisu Crne Gore**.<sup>38</sup>

32 „Sl. list CG”, br. 70/2021, 123/2021, 3/2023 i 84/2024.

33 „Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019.

34 „Sl. list CG”, br. 78/2018, 70/2021 i 52/2022.

35 „Sl. list RCG”, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021.

36 „Sl. list CG”, br. 050/18 iz 20.07.2018.

37 „Sl. list RCG”, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon

38 „Sl. list CG, br. 60/2024” od 24.06.2024.



### 3.2. NACIONALNI INSTITUCIONALNI OKVIR

Agencija za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu: ASK ili Agencija) vrši nadzor nad sprovođenjem ZFPSIK, pa samim tim je nadležna i za postupanje u slučajevima ZDR koji su obuhvaćeni Zakonom.

Agencija postupa po službenoj dužnosti ili po prijavi fizičkog ili pravnog lica, u skladu sa članom 56 Zakona, i odlučuje da li će pokrenuti postupak na osnovu dostupnih informacija. Prema članu 57 Zakona, ovlašćeni službenici ASK-a zaduženi su za prikupljanje informacija koje su relevantne za sprovođenje nadzora. Agencija nadzire izvore sredstava, troškove oglašavanja, donacije, kao i poštovanje zabrane finansiranja kampanja iz nedozvoljenih izvora. Agencija je dužna da, ukoliko uoči nepravilnosti tokom kontrole, u roku od 15 dana obavijesti nadležni organ.

ASK vrši kontrolu prema Planu kontrole i nadzora,<sup>39</sup> koji usvaja za sve izborne cikluse posebno, a koji se sastoji od praćenja i kontrole rada političkih subjekata, posebno njihovih prijavljenih troškova i obaveze da vrše plaćanja s posebnog računa za potrebe izborne kampanje.

Poslije završetka izborne kampanje, Agencija je obavezna da u roku od 60 dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora objavi izvještaj o sprovedenom nadzoru na svojoj internet stranici.

U slučaju manjih nepravilnosti, ASK može izreći mjeru upozorenja političkom subjektu, i ostaviti mu rok od 10 do 30 dana da ispravi nepravilnosti. Ukoliko nepravilnosti ne budu ispravljene, Agencija može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom ili izreći mjeru djelimičnog ili potpunog gubitka prava na prenos budžetskih sredstava, u skladu sa čl. 60.

U okviru redovnog rada političkih subjekata, Agencija takođe prati njihovo finansiranje i podnošenje izvještaja. Ukoliko politički subjekti ne dostave potrebne izvještaje, Agencija može privremeno obustaviti prenos budžetskih sredstava, dok u slučaju ozbiljnijih nepravilnosti, prenos sredstava može biti trajno obustavljen.

Iako je jedna od osnovnih nadležnosti Agencije kontrola finansiranja političkih subjekata, ASK može samo vršiti kontrolu prikupljenih finansijskih sredstava političkih subjekata putem njihovih računa. Sredstva prikupljena suprotno ZFPSIK oduzeće se u skladu sa Zakonom o prekršajima (čl. 62).

Posebno je važno istaći da ASK-u nedostaju represivne nadležnosti. Agencija ima samo mogućnost prema čl. 82 **Zakona o sprečavanju korupcije**, da izdaje prekršajne naloge i pokreće prekršajni i drugi postupak.<sup>40</sup> Agencija, dakle, nema nadležnost da sprovede postupak do kraja, već samo da proslijedi podatke drugom nadležnom organu na

<sup>39</sup> Plan kontrole i nadzora za izbornu kampanju za izbor odbornika u Glavnom gradu Podgorica zakazanih za 29. septembar 2024. godine, dostupno na linku: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan\\_kontrole\\_i\\_nadzora\\_za\\_izbornu\\_kampanju\\_za\\_izbor\\_odbornika\\_u\\_Glavnom\\_gradu\\_Podgorica.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan_kontrole_i_nadzora_za_izbornu_kampanju_za_izbor_odbornika_u_Glavnom_gradu_Podgorica.pdf)

<sup>40</sup> „Sl. list CG”, br. 54/2024 od 11.6.2024.

rješavanje, u ovom slučaju sudu za prekršaje.

Takođe, u slučaju postojanja osnova sumnje da je učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, Agencija će inicijativu sa dokazima prikupljenim u vršenju svoje nadležnosti, bez odlaganja dostaviti nadležnom državnom tužilaštvu (čl. 40, st. 1). Ovo se odnosi i na krivična djela iz podnaslova 3.1.3., tj. u slučaju sumnje da je počinjeno neko od krivičnih djela koje smo pomenuli, nadležnost je na osnovnom državnom tužilaštvu da pokrene postupak pred osnovnim sudom.

Agencija, u krajnjem ima primarno preventivnu ulogu koja je dodatno limitirana zakonskim okvirom, tj. čl. 1 ZFPSIK. Ovaj član ograničava nadzor nad raspolaganjem državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima, kao i reviziju finansijskog poslovanja političkih subjekata, isključivo na period trajanja izborne kampanje.

Dodatna ograničenja koja onemogućavaju ASK da se efektivno bori protiv korupcije proizilaze i iz nemogućnosti Agencije da ima uvid u dokumentaciju koju Vlada Crne Gore ili resorna ministarstva označe tajnim, čak i u periodu izborne kampanje, čime se praktično onemogućava sprovođenje efikasne kontrole i otkrivanje zloupotreba državnih resursa. Iskustvo je pokazalo da nosioci vlasti koriste mogućnost proglašavanja dokumentacije tajnom kako bi prikriili povrede ZFPSIK.<sup>41</sup>

---

41 Više o tome: CeMI, Zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori, 2020, str. 35, dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/e07rkAyZ4LGNLNQBDr1bElArKI7iZPi1lqF8dpfb.pdf>

# ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA NA LOKALNIM IZBORIMA U PODGORICI

## 4.1. METODOLOGIJA

Prvu metodologiju praćenja ZDR-a CeMI je razvio u saradnji sa *Transparency Russia i Open Society Justice Initiative*, za potrebe posmatračke misije na parlamentarnim izborima održanim 2009. godine. CeMI je 2020. godine unaprijedio metodologiju u okviru projekta *Podrška donosiocima odluka u implementaciji antikorupcijskih standarda* koji je implementiran uz finansijsku podršku Međunarodne fondacije za izborne sisteme IFES i Centralne i istočno-evropske pravne inicijative CEELI.

U skladu sa ovom metodologijom, naša istraživanja ZDR-a i prateće analize su primarno bile fokusirane na zloupotrebe regulisane u poglavlju V ZFPSIK, prvenstveno na potrošnju državnih i lokalnih budžetskih sredstava tokom izborne kampanje (čl. 38), upotrebu socijalne zaštite (čl. 40), zapošljavanje tokom izborne kampanje (čl. 44) i angažovanje zaposlenih lica, prije svega javnih funkcionera (čl. 44, st. 4).

Fokus na ova četiri oblika zloupotreba bio je baziran na, do tada najčešćim oblicima ZDR-a koje smo bilježili tokom izbornih ciklusa. Međutim, iskustvo je pokazalo da je neophodno kontinuirano dopunjavati i prilagođavati metodološki pristup, s obzirom na pribjegavanje drugim vidovima zloupotreba od strane onih subjekata koji koriste nepoštene metode za sticanje izbornih prednosti.

Takođe, jedan od ključnih ciljeva naših istraživačkih napora je identifikacija i analiza zakonskih nedorečenosti i propusta koji omogućavaju nekažnjeno ili neadekvatno sankcionisanje zloupotreba.

Naš pristup zbog toga nužno uključuje sveobuhvatnu analizu svih zloupotreba identifikovanih tokom izbornih kampanja, kako bismo pravovremeno reagovali i na nove oblike zloupotreba u izbornim procesima, koje nijesu uvijek adekvatno regulisane važećim zakonskim propisima.

## 4.2. POLITIČKI KONTEKST

Lokalni izbori koji su održani 29. septembra 2024. godine u Podgorici, odvijali su se u ambijentu značajnih promjena koje su započele 2020. godine kada je Demokratska partija socijalista (DPS) izgubila vlast nakon skoro tri decenije. Vladajuća većina je često bila predmet optužbi da je u potpunosti integrisala državne institucije u partijski aparat, i uprkos dugotrajnim upozorenjima od strane domaćih i međunarodnih posmatrača, i naravno od strane opozicionih partija, zloupotreba državnih resursa postala je praksa koja

je pratila sve izborne cikluse. Pojedine političke ličnosti koje su danas na vlasti, svoje su političke pozicije, dok su bile u opoziciji, djelimično gradile upravo na takvim kritikama. Nakon gubitka vlasti na parlamentarnim izborima 2020. godine, DPS je postepeno gubio vlast i na lokalnom nivou, da bi 2022. godine izgubili vlast i u Glavnom gradu. Porazi su se nastavili i 2023. godine, kada je Milo Đukanović izgubio na predsjedničkim izborima od Jakova Milatovića, čime je ova partija ostala bez svih značajnih državnih funkcija.

Nova vladajuća garnitura, iako politički mlada, ubrzo je pokazala znakove unutrašnjih podjela i različitih ambicija njenih ključnih aktera. Ove tenzije, koje su već u ranoj fazi postale vidljive i široj javnosti, kulminirale su raskolom unutar Pokreta Evropa sad – između frakcije bliske predsjedniku Milatoviću i one koja je podržavala premijera Spajića. Taj sukob je doveo do pada lokalne vlasti u Glavnom gradu nakon manje od dvije godine, što je rezultiralo raspisivanjem vanrednih lokalnih izbora.

Lokalne izbore u Podgorici je okarakterisala izražena negativna kampanja i sistematska zloupotreba državnih resursa od strane najviših državnih funkcionera, uključujući predsjednika države koji se direktno uključio u izborni proces, kao i premijera, potpredsjednika vlade i nekoliko ministara, koji su iskoristili svoje funkcije za političku promociju zajedničke izborne liste.

Nova vladajuća većina je postupala sa znanjem da su pojedine radnje koje su preduzimali tokom kampanje predstavljale zloupotrebe, ali su vješto zaobilazili zakonske zabrane, svjesni da propisi neće biti u potpunosti, ili uopšte primijenjeni. Među njima je bilo i funkcionera koji su otvoreno pristajali na plaćanje kazni, svjesni da politička korist od zloupotrebe državnih resursa daleko nadmašuje eventualne negativne posljedice, imajući u vidu da je zakonski okvir ostao nepromijenjen, i da su propisane prekršajne kazne tek simbolična cijena za postizanje lukrativnih političkih ciljeva.

#### **4.3. ANGAŽOVANJE FUNKCIONERA NA AKTIVNOSTIMA IZBORNE KAMPANJE**

Lokalne izbore u Podgorici okarakterisao je do sada nezabilježeno visok stepen neposrednog angažovanja najviših državnih funkcionera u izornoj kampanji. Početak tih aktivnosti možemo vezati za izjavu predsjednika Milatovića od 22. avgusta, kada je izjavio da osjeća odgovornost da se uključi u izborni proces u Podgorici.<sup>42</sup> Nakon ove izjave, predsjednik Milatović je uzeo aktivno učešće u kampanji izborne liste koja je nosila njegovo ime „Jakov Milatović – ZA BOLJU PODGORICU!“. Osim naziva, predsjednik Milatović je bio i lice ove izborne liste. Njegov lik se nalazio na propagandnom materijalu, poput bilborda, promotivnih spotova na TV-u i internetu, a učestvovao je i na promotivnim skupovima „svoje“ izborne liste<sup>43</sup> i drugim sličnim događajima organizovanim s očiglednim ciljem promocije izborne liste.

Predsjednik Milatović je gotovo u svim promotivnim nastupima uspijevao da formalno izbjegne kršenje zakonske zabrane angažovanja u izbornim aktivnostima tokom radnog

<sup>42</sup> <https://www.cdm.me/politika/milatovic-imam-odgovornost-da-se-ukljucim-u-izbore-u-glav-nom-gradu/>

<sup>43</sup> <https://www.cdm.me/politika/danas-predstavljanje-liste-za-bolju-podgoricu/>

vremena. Na primjer, 10. septembra je u Sali Stare zgrade Vlade održan skup u cilju predstavljanja izborne liste „Jakov Milatović – ZA BOLJU PODGORICU!“<sup>44</sup> na kojem je predsjednik Milatović, u svojstvu predsjednika države uputio prisutnima poruku koja jasno favorizuje tu izbornu listu, dok je 20. septembra učestvovao zajedno sa kandidatima iste izborne liste na obilježavanju Dana ekološke države.<sup>45</sup> U oba slučaja u periodu van radnog vremena.

Međutim, svega nekoliko dana prije izbora, u jutarnjim satima 24. septembra, uzeo je učešće na konferenciji za medije organizovanoj od strane iste liste, čime je direktno prekršio zabranu iz čl. 44 st. 4 ZFPSIK. Ono što ironiju ove situacije čini posebno živopisnom je što je upravo na toj konferenciji predsjednik Milatović govorio o zloupotrebi državnih resursa od strane političkih konkurenata.

Predsjednik Milatović je nakon ovog događaja negirao optužbe iz prijave NVO MANS povodom navodnih zloupotreba državnih resursa. Svoje učešće na konferenciji pravdao je time da radno vrijeme predsjednika države nije unaprijed definisano nijednim propisom niti ugovorom o radu, što, prema njegovim riječima, onemogućava da se kršenje radnog vremena tumači na način naveden u prijavi.<sup>46</sup>

ASK je godinama pravdala nepostupanje u slučajevima funkcionerske kampanje, pozivajući se na nejasnoće u tumačenju čl. 44, st. 4 ZFPSIK. Ova zakonska neodređenost funkcionerima je omogućila da nekažnjeno nastavljaju s takvim angažmanom, oslanjajući se na činjenicu da je zabrana angažovanja na izbornim aktivnostima formalno ograničena na radno vrijeme.

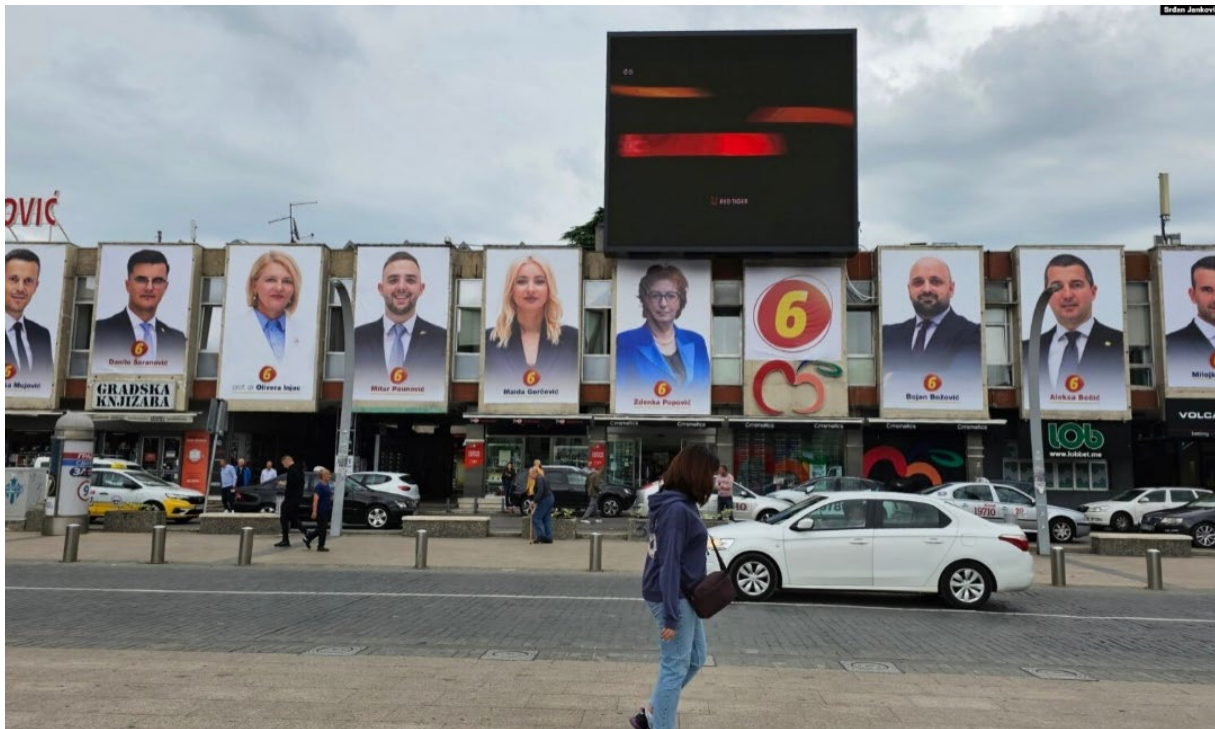
Osim predsjednika Milatovića, u kampanju su aktivno učestvovali i drugi državni funkcioneri, tj. funkcioneri koji su favorizovali izbornu listu „EVROPA SAD – DEMOKRATE – JOŠ JAČE – PROF. DR SAŠA MUJOVIĆ“. Tako su se 3. septembra, nakon podnošenja liste, predsjednik Vlade Crne Gore Milojko Spajić, potpredsjednik Vlade Aleksa Bečić, ministar unutrašnjih poslova Danilo Šaranović i ministar energetike Saša Mujović, čije ime nosi lista, aktivno uključili u kampanju, javno iskazujući podršku ovoj političkoj opciji.

Kao i u slučaju predsjednika Milatovića, promotivni materijali sa njihovim likovima, postavljeni su na brojnim lokacijama širom Podgorice, uključujući i fasadu bivšeg tržnog centra u centru grada, na kom je ova koalicija postavila slike sa likovima više ministara u Vladi Crne Gore, zajedno sa brojem izborne liste.

44 <https://gradski.me/za-bolju-podgoricu-dok-drugi-brane-vladu-i-njihovih-30-i-kusur-fotelja-mi-cemo-se-boriti-za-interese-podgorice/>

45 <https://www.cdm.me/politika/milatovic-i-rakcevic-sa-kandidatima-za-odbornike-povodom-da-na-ekoloske-drzave-zasadili-drvece-na-ljeskopoljskoj-gorici/>

46 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/728280/milatovic-radno-vrijeme-predsjednika-nije-unaprijed-definisano-niti-propisom-niti-ugovorom-o-radu>



Izvor: Radio slobodna Evropa

<https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-izbori-podgorica/33126380.html>

Značajan broj zloupotreba u toku izborne kampanje dešava se u kombinaciji zloupotreba institucionalnog i finansijskog tipa, u obliku angažovanja funkcionera u izbornoj kampanji (tzv. „funkcionerska kampanja“). Ova, prilično česta pojava, manifestuje se kao službeno putovanje i zvanična posjeta raznim djelovima države ili opštinama u kojima se održavaju izbori, za koje vrijeme se funkcioner sastaje sa građanima i pojavljuje u medijima, kako bi govorio o budućim aktivnostima, projektima, investicijama itd. Tipično za ovu vrstu zloupotrebe je isticanje vrijednosti infrastrukturnog projekta, očekivanih radnih mjesta i zarada itd., u čemu se ispoljava finansijski dio zloupotrebe.

U toku kampanje za lokalne izbore u Podgorici zabilježili smo više slučajeva ovog oblika ZDR-a.

Tabela 1: Angažovanje funkcionera u kampanji na lokalnim izborima u Podgorici 2024.<sup>47</sup>

DATUM	OPIS
10.8.24	<p>Predsjednik Vlade <b>Milojko Spajić</b> najavljuje osnivanje preduzeća za robne rezerve i direktnu dostavu građanima, ističući da će se tim putem boriti protiv visokih cijena.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.cdm.me/ekonomija/spajic-vlada-ce-osnovati-preduzece-za-robne-rezerve-i-za-direktnu-dostavu-gradanima/">https://www.cdm.me/ekonomija/spajic-vlada-ce-osnovati-preduzece-za-robne-rezerve-i-za-direktnu-dostavu-gradanima/</a></p>
23.8.24	<p>predsjednik Vlade <b>Milojko Spajić</b> najavljuje završetak 18 dionica autoputeva i brzih cesta kroz Crnu Goru u narednih pet godina, čija procijenjena vrijednost je osam milijardi eura.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/721028/paf-paf-i-gotovo-nevidjeno-brza-gradnja-a-jos-brza-voznja">https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/721028/paf-paf-i-gotovo-nevidjeno-brza-gradnja-a-jos-brza-voznja</a></p>
9.9.24	<p>Predsjednik Vlade <b>Milojko Spajić</b>, direktor Monteputa <b>Milan Ljiljanić</b> i ministarka saobraćaja <b>Maja Vukićević</b>, govore o raspisanom tenderu za idejni projekat auto-puta obilaznice oko Podgorice, u vrijednosti od 180-200 miliona eura.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://investitor.me/2024/09/09/od-smokovca-do-tolosa-raspisan-tender-za-idejni-projekat-auto-puta-ok-podgorice/">https://investitor.me/2024/09/09/od-smokovca-do-tolosa-raspisan-tender-za-idejni-projekat-auto-puta-ok-podgorice/</a></p>
13.9.24	<p>Ministar finansija <b>Novica Vuković</b> ističe prihode budžeta i najavljuje povećanje penzija nakon sprovođenja programa Evropa sad 2.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.dan.co.me/vijesti/penzioneri/vukovic-prihodi-80-miliona-veci-od-plana-penzije-mogu-samo-da-rastu-5259378">https://www.dan.co.me/vijesti/penzioneri/vukovic-prihodi-80-miliona-veci-od-plana-penzije-mogu-samo-da-rastu-5259378</a></p>
14.9.24	<p>Ministar energetike <b>Saša Mujović</b>, najavljuje realizaciju infrastrukturnih projekata koji će „Donju Goricu preporoditi i učiniti je privlačnom za život“.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.vijesti.me/vijesti/politika/724072/mujovic-predstoji-realizacija-projekata-koji-ce-donju-goricu-preporoditi-i-uciniti-je-privlacnom-za-zivot">https://www.vijesti.me/vijesti/politika/724072/mujovic-predstoji-realizacija-projekata-koji-ce-donju-goricu-preporoditi-i-uciniti-je-privlacnom-za-zivot</a></p>
17.9.24	<p>Predsjednik Vlade <b>Milojko Spajić</b> i ministar finansija <b>Novica Vuković</b> najavljuju infrastrukturni projekat izgradnje Bulevara Vojislavljevića u Podgorici, u vrijednosti od 14,5 miliona eura.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.cdm.me/ekonomija/milojko-spajic-se-obraca-javnosti-u-podne/">https://www.cdm.me/ekonomija/milojko-spajic-se-obraca-javnosti-u-podne/</a></p>
19.9.24	<p>Predsjednik Vlade <b>Milojko Spajić</b>, ministar zdravlja <b>Vojislav Šimun</b> i direktor Kliničkog centra Crne Gore <b>Aleksandar Radović</b>, svečano su otvorili novi objekat Klinike za psihijatriju, u sklopu Kliničkog centra Crne Gore. Objekat je vrijedan 7,3 miliona eura.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.kccg.me/vijesti/otvorena-nova-klinika-za-psihijatriju-dr-dusan-kosovic/">https://www.kccg.me/vijesti/otvorena-nova-klinika-za-psihijatriju-dr-dusan-kosovic/</a></p>

<sup>47</sup> Ovo nije potpuna lista, već su u pitanju samo neki od primjera koji služe za ilustraciju problema.

21.9.24	<p>Predsjednik Vlade <b>Milojko Spajić</b> predstavlja projekat Velje brdo, kojim se predviđa rješavanje stambenih potreba građana pod povoljnim uslovima za oko 42.000 stanovnika Crne Gore.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/725146/spajic-za-stan-od-100-kvadrata-390-eura-mjesecno-za-30-godina-otplate-za-stan-od-60-kvadrata-290-eura-mjesecno">https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/725146/spajic-za-stan-od-100-kvadrata-390-eura-mjesecno-za-30-godina-otplate-za-stan-od-60-kvadrata-290-eura-mjesecno</a></p>
23.9.24	<p>Ministarka prosvjete, nauke i inovacija <b>Anđela Jakšić-Stojanović</b>, manje od nedjelju dana prije izbora potpisuje granski kolektivni ugovor sa predsjednikom reprezentativnog sindikata prosvjete o izmjenama i dopunama Granskog kolektivnog ugovora za oblast prosvjete, kojim je predviđeno uvećanje zarade za preko 15.000 prosvjetnih radnika u Crnoj Gori.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://m.cdm.me/drustvo/uvecane-zarade-za-preko-15-000-prosvjetnih-radnika-u-crnoj-gori/">https://m.cdm.me/drustvo/uvecane-zarade-za-preko-15-000-prosvjetnih-radnika-u-crnoj-gori/</a></p>
26.9.24	<p>Ministarstvo unutrašnjih poslova na čijem je čelu kadar Demokratske Crne Gore <b>Danilo Šaranović</b>, organizovalo je 26. septembra policijsku paradu povodom Dana unutrašnjih poslova koji se inače obilježava 2. oktobra. Tom prilikom bilo je zatvoreno nekoliko ulica u glavnom gradu.</p> <p><b>Izvor:</b><a href="https://mnemagazin.me/2024/09/26/mup-danas-zatvaranje-nekoliko-podgorickih-ulica-zbog-dana-unutrasnjih-poslova/">https://mnemagazin.me/2024/09/26/mup-danas-zatvaranje-nekoliko-podgorickih-ulica-zbog-dana-unutrasnjih-poslova/</a></p>

Glavni razlog raširenosti ovog oblika ZDR-a je loša zakonska regulativa, tj. formulacija u čl. 44 ZFPSIK. Agencija je godinama pravdala nepostupanje u slučajevima angažovanja zaposlenih lica u kampanji, pozivajući se na nejasnoće u tumačenju čl. 44, st. 4 ZFPSIK. Ova zakonska neodređenost funkcionerima je omogućila da nekažnjeno nastavljaju s takvim angažmanom, oslanjajući se na činjenicu da je zabrana angažovanja na izbornim aktivnostima formalno ograničena na radno vrijeme.

Ali rješenje ne treba tražiti samo u preciznijem formulisanju zabrane u ZFPSIK. Kao primjer iz uporedne prakse možemo navesti Republiku Srbiju, u kojoj je ova zloupotreba regulisana Zakonom o elektronskim medijima. Naime, čl. 62, st. 4 ovog zakona glasi:

*Trideset dana pre dana određenog za glasanje mediji ne mogu izveštavati o zvaničnim javnim skupovima na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti (putevi, mostovi, škole, bolnice, fabrike i sl.), odnosno obeležava početak izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave.*



#### 4.4. ZAPOŠLJAVANJA TOKOM IZBORNE KAMPANJE

U Crnoj Gori, zapošljavanje u svrhu osiguravanja i održavanja baze glasača predstavlja široko rasprostranjen problem. Može se reći i da je od svih oblika ZDR-a, upravo ovo najveći problem jer opterećuje državne i lokalne finansije, a zapošljavanje nekvalifikovane radne snage utiče i na kvalitet i efikasnost javnih usluga. Dugoročno, ovakva praksa ostavlja duboke posljedice na društvo i institucije. Nepotrebno opterećivanje državnih i lokalnih finansija ogromnim viškom radne snage smanjuje i prostor za ulaganja u razvojne projekte.

Jedan od najistaknutijih primjera ovog fenomena je "Afera snimak" iz 2012. godine, koja je razotkrila razgovore unutar DPS-a tokom partijskih sastanaka, o zapošljavanju prema partijskim opredjeljenjima za vrijeme izborne kampanje. Iako je afera imala veliki odjek u javnosti, nikada nije dobila adekvatan institucionalni epilog, što je nesumnjivo uticalo na stvaranja presedana za nastavak praksi partijskog zapošljavanja i dalje normalizovanje ZDR-a.

Kada je nova vlast došla na čelo države 2020. godine, umjesto da se distancira od ove prakse, bilo je jasno da su dugoročne posljedice prethodnih zloupotreba ostavile uticaj na politiku zapošljavanja. Nova vlast je nastavila s praksom zapošljavanja na temelju partijske pripadnosti, zbog potrebe da ojača svoju poziciju i poveća svoju glasačku bazu.

Ali prije nego što je nova vlast počela sistematski koristiti ZDR kao dio svoje politike, preduzeti su koraci kako bi se prilagodio zakonski okvir i stvorili preduslovi za zapošljavanje u javnoj upravi lica koja ranije nijesu ispunjavala zakonske uslove. Jedan od prvih koraka bila je izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, čime su kriterijumi za zapošljavanje u javnom sektoru značajno smanjeni.

Nacrt izmjena i dopuna ovog zakona dostavljen je Skupštini već 11. decembra 2020. godine,<sup>48</sup> svega sedam dana nakon formiranja 42. Vlade Crne Gore.<sup>49</sup> Ove izmjene, koje su usvojene 20. januara 2021. godine,<sup>50</sup> predviđale su smanjenje kriterijuma za zapošljavanje, otvarajući vrata širem krugu kandidata. Na taj način, novi zakonski okvir nije samo omogućio dalju politizaciju javne uprave, već je cjelokupan podvig predstavljao svojevrsnu zloupotrebu regulatornih resursa. Umjesto da doprinese profesionalizaciji i jačanju institucija, zakon je iskorišten za stvaranje okvira koji pogoduje partijskim interesima.

Kao i tokom svih prethodnih izbornih ciklusa, praksa masovnog zapošljavanja u javnom sektoru nastavila se i nakon 2020. godine, uključujući i posljednje lokalne izbore u Podgorici. U daljoj analizi, pažnju ćemo usmjeriti isključivo na slučajeve zapošljavanja na teritoriji Glavnog grada.

Agenciji je od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata dostavljeno 1.868 ugovora o angažmanu različitog tipa, u Podgorici.

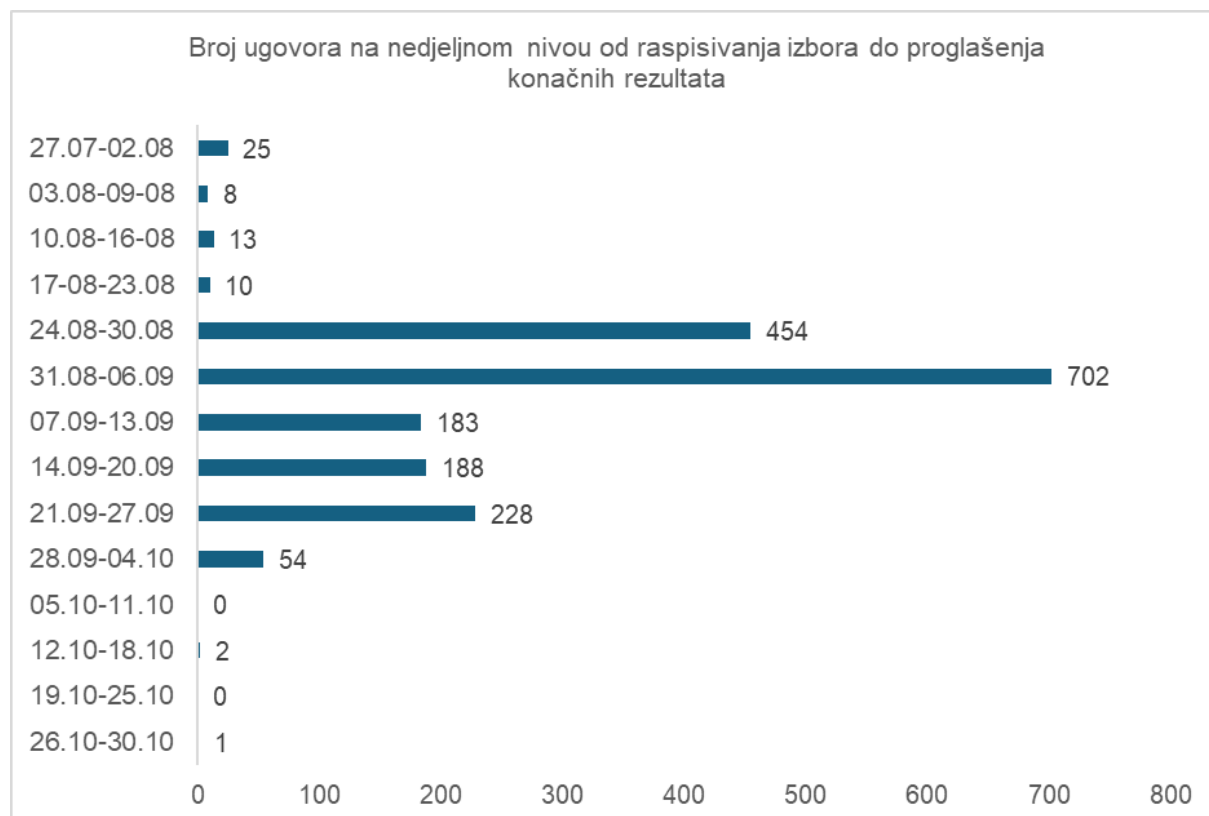
48 <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/72/2422-14015-23-2-20-4.pdf>

49 <https://www.gov.me/clanak/236847-izabrana-42-vlada-crne-gore>

50 „Sl. list CG”, br. 8/2021 od 26.01.2021

Stanje na mjesečnom nivou izgleda ovako:

MJESEC	BROJ I PROCENAT UGOVORA	
Jul	14	0,75%
Avgust	541	28,96%
Septembar	1.305	69,96%
Oktobar	8	0,43%
<b>UKUPNO</b>	<b>1.868</b>	<b>100%</b>



Kao što se može primijetiti iz priložene tabele i grafika, krajem avgusta dolazi do naglog porasta broja ugovora o angažmanu, s vrhuncem početkom septembra. Iako se ovakav trend može djelimično objasniti početkom školske godine, budući da se tada zapošljava veliki broj radnika u oblasti obrazovanja, i potpisuju se aneksi ugovora i sl. to ne znači da je ovakva pojava opravdana.

Sličan obrazac zabilježili smo tokom parlamentarnih izbora 2020. godine koji su održani 30. avgusta, kada je najveći broj ugovora (71,95% od 788 na nivou cijele države) zaključen upravo u avgustu,<sup>51</sup> dok je u septembru došlo do naglog pada (na svega 6,35%). Međutim, četiri godine kasnije, upravo septembar – izborni mjesec – postaje period u kojem je čak 70% od **1.868 ugovora o angažmanu u samo jednoj opštini** dostavljeno ASK-u, a nagli pad vidimo odmah u narednom mjesecu. Ovo otvara krajnje logično pitanje razloga za takvu koncentraciju zapošljavanja upravo u izbornoj atmosferi, i dodatno podstiče sumnju u potencijalne političke motive iza velikog broja ovih ugovora.

<sup>51</sup> CeMI, Zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori, op.cit, str. 42

Takođe je važno naglasiti da dostupni podaci ne pružaju potpunu sliku stvarnog stanja. Značajan broj zapošljavanja odvija se u privrednim društvima koja su u potpunom ili djelimičnom vlasništvu države ili lokalnih samouprava, a koja nijesu obuhvaćena važećim zakonom, pa ova preduzeća nijesu u obavezi da obavještavaju Agenciju o broju zaposlenih u izbornoj kampanji, niti su predmet kontrole u ovom segmentu. Javna preduzeća na lokalnom nivou u kontinuitetu bilježe velike gubitke, a pritom zapošljavaju veliki broj radnika.<sup>52</sup>

#### 4.5. OSTALI OBLICI ZDR-A

Osim angažmana funkcionera u izbornoj kampanji i partijskog zapošljavanja, zabilježeni su i drugi oblici zloupotrebe državnih resursa – zloupotreba institucionalnih i zloupotreba finansijskih resursa.

Naime, pored učešća u kampanji, predsjednik Milatović je prekršio i član 36 ZFPSIK. Ova zakonska odredba zabranjuje korišćenje prostorija državnih organa, organa državne uprave, lokalne samouprave, kao i javnih ustanova, fondova i privrednih društava pod kontrolom države ili lokalne vlasti za potrebe izbornih kampanja, osim ukoliko se jednaki uslovi ne omoguće svim učesnicima u izborima.

Povreda se sastojala u objavi promotivnog video snimka koji je sniman u kabinetu Predsjednika Crne Gore. Snimak je objavljen na YouTube kanalu izborne liste „Jakov Milatović – ZA BOLJU PODGORICU!“, gdje je i dalje dostupan.<sup>53</sup>

Takođe, konferencija koja je održana 24. septembra, a koju smo pomenuli u podnaslovu 4.2., bila je održana u kabinetu Predsjednika Crne Gore. Kao takva, predstavlja još jednu povredu člana 36 ZFPSIK, kako od strane predsjednika Milatovića, tako i od strane kandidata za gradonačelnika sa ove liste, Luke Rakčevića, koji je takođe učestvovao na konferenciji.

Pored institucionalnih resursa, bili su zloupotrijebljeni i finansijski resursi, kako direktno tako i indirektno.

Jedan od najdrastičnijih primjera ZDR-a, odnosi se na odluku gradonačelnice Podgorice, Olivere Injac, o uvođenju besplatnog autobusnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju. ASK je pokrenula postupak povodom ove Odluke i utvrdila je da prekršen čl. 42, st. 2 ZFPSIK, zbog uvođenja novih subvencija u javnom prevozu.<sup>54</sup>

Iako su iz Glavnog grada tvrdili da je Odluka donijeta povodom Evropske nedjelje mobilnosti i da nije političke prirode, ASK je zaključila da njeno trajanje znatno premašuje uobičajeno obilježavanje ove inicijative, koja traje sedam dana. Nasuprot tome, besplatan prevoz bio je obezbijeđen tokom cijelog septembra 2024. godine. Ova praksa je ocijenjena kao zloupotreba državnih resursa u kontekstu izborne kampanje. Kao rezultat, ASK je izrekla novčanu kaznu gradonačelnici Injac u iznosu od 200 eura.

52 <https://www.cin-cg.me/poslovanje-opstinskih-preduzeca-bastioni-partija-lideri-gubitaka/>

53 <https://www.youtube.com/watch?v=n8jpyTDwD-k>

54 <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2409241157-saopstenje-agencije-za-spreccavanje-korupcije/>

Nakon što je ASK utvrdila kršenje zakona, gradonačelnica je izjavila da će odluku ASK-a ispoštovati, ali isključivo u dijelu koji se odnosi na plaćanje kazne.<sup>55</sup> Upravo ovaj slučaj savršeno ilustruje nedostatke važećeg zakona u dijelu kaznenih odredbi, koje nemaju odvratajući efekat i ne predstavljaju ozbiljan mehanizam za sprječavanje ZDR u izbornoj kampanji.

Primjetna je bila i zloupotreba finansijskih resursa indirektnog tipa. Vlada Crne Gore je stavila poseban naglasak na promociju nacionalnog ekonomskog programa „Evropa sad 2“, koristeći ga na način koji je očigledno bio povezan s izbornom listom „EVROPA SAD – DEMOKRATE – JOŠ JAČE – PROF. DR SAŠA MUJOVIĆ“.

U Podgorici su na brojnim lokacijama bili postavljeni bilbordi sa promotivnim porukama o pozitivnim efektima programa „Evropa sad 2“, često uz prikaz lika premijera Spajića.<sup>56</sup> Njegov lik je istovremeno korišćen i u direktnoj promociji izborne liste br. 6, čime se pokušala stvoriti veza između izborne liste br. 6 i programa „Evropa sad 2“. Ovu praksu su, u određenoj mjeri, priznali predstavnici PES-a, kada je poslanik ove partije Dražen Petrić, optužio predsjednika Jakova Milatovića da je raspisao izbore prije nego što je program „Evropa sad 2“ stupio na snagu, kako bi građani prije izbora u Podgorici bili lišeni mogućnosti da osjete njegove benefite.<sup>57</sup>



Takođe, Vlada je u izbornom periodu aktivno promovisala i program „Limitirane cijene“, šaljući građanima SMS poruke sa obavještenjima o njegovom stupanju na snagu.

Pažnju privlači još nekoliko slučajeva, iako formalno ne predstavljaju kršenje zakona.

Naime, uprava Glavnog grada odlučila je da, povodom početka školske godine, svim đacima koji su upisali prvi razred osnovne škole uplati po 50 eura.<sup>58</sup> Poziv za ovu akciju objavljen je 19. septembra i trajao je do 4. novembra, što znači da isplata nije bila realizovana tokom izborne kampanje i samim tim nije došlo do povrede ZFPSIK-a. Ipak, ovakav potez otvara pitanje vremenskog planiranja – zašto se sa ovom inicijativom nije sačekalo svega nekoliko dana, kako bi se izbjegle sumnje u moguće političke motive neposredno pred izbore? Stiče se utisak da je odluka bila tempirana kako bi se iskoristila pažnja birača, iako nije prekršen zakon.

Na sličan način, Služba za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju Glavnog grada je objavila javni poziv u sklopu Programa podsticajnih mjera podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju na teritoriji Podgorice.<sup>59</sup>

55 <https://www.etv.me/politika/injac-stojim-iza-odluke-o-besplatnom-prevozu>

56 <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/723793/povecanje-za-sve-vazice-za-40-odsto-penzionera>

57 <https://evropasad.com/petric-milatovic-i-datum-izbora-dogovorio-sa-opozicijom/>

58 <https://podgorica.me/raspisan-javni-poziv-za-prvake/>

59 <https://podgorica.me/poziv-poljoprivrednicima-da-se-prijave-na-javni-poziv-u-sklopu-programa-podsticajnih-mjera-podrske-poljoprivredi-i-ruralnom-razvoju/>

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Uprkos očekivanjima da će promjena vlasti 2020. godine donijeti prekid s praksama zloupotrebe državnih resursa, Crna Gora je, nažalost, svjedočila njihovom nastavku, često u još sofisticiranijem obliku. Nova vlast nije pokazala spremnost da se distancira od spornih praksi njenih prethodnika. Naprotiv, djeluje da je iste integrisala u vlastiti politički arsenal, koristeći državne resurse kako bi učvrstila svoju poziciju i stvorila prednost na političkom terenu.

Kontinuirana zloupotreba državnih resursa naglašava dublji problem koji seže dalje od pojedinačnih vlasti ili političkih partija. Ona otkriva sistemsku slabost političke kulture i institucionalnog okvira, gdje lični i partijski interesi često imaju prioritet nad javnim dobrom i demokratskim standardima.

Stvarni napredak u suzbijanju zloupotrebe državnih resursa umnogome zavisi od jasne političke volje i odgovornosti vladajućih struktura, čega, nažalost, nema, uprkos pokušajima da se u javnosti stvori privid suprotnog. Ponašanje političkih partija tokom lokalnih izbora u Podgorici dodatno je potvrdilo da nedostatak političke volje ostaje glavna prepreka suzbijanju zloupotrebe državnih resursa i reformi izbornog zakonodavstva uopšte.

Iako zakonodavni i institucionalni okvir formalno postoje, njihova neefikasnost i nedorečenost otvaraju prostor za nastavak zloupotrebe državnih resursa, koje često prolaze nekažnjeno. Čak i kada se sankcije izreknu, njihov simbolični karakter ne uspijeva da ostvari odvratajući efekat. Ovakvo stanje dodatno osnažuje uvjerenje vladajućih struktura da mogu koristiti državne resurse za svoje političke ciljeve, a izrečene kazne tretirati kao neznatnu cijenu u odnosu na političku korist koju ostvaruju. Na taj način institucionalizuje se zloupotreba državnih resursa, kao nepisano pravilo političkog djelovanja, bez razmišljanja o posljedicama koje ostavlja na demokratiju i vladavinu prava.

Umjesto da reformišu i ojačaju zakonski okvir, vladajuće partije su nastavile da koriste sve nedostatke postojećeg zakonodavstva za ostvarivanje kratkoročnih političkih ciljeva. Ova praksa, koja sve više poprima oblik političke norme, stvara začarani krug, gdje se zloupotreba državnih resursa nastavlja i dodatno učvršćuje.

U narednom periodu, politički akteri moraju pokazati spremnost da stave javni interes iznad partijskih kalkulacija. Neophodno je usmjeriti napore na jačanje zakonskog i institucionalnog okvira kako bi se osiguralo dosljedno sprovođenje zakona i efikasno sankcionisanje zloupotreba. Ključni prioriteti uključuju stvaranje efikasnijeg zakonskog i institucionalnog okvira, uz odlučnu političku volju da se postojeće prakse prekinu. Bez ovih promjena, zloupotreba državnih resursa će ostati trajna prepreka demokratizaciji Crne Gore.

## PREPORUKE

### DONOSIOCI ODLUKA

1. Član 44 ZFPSIK treba podijeliti na dva odvojena člana kako bi se precizno regulisale dvije različite vrste zloupotreba. Član 44 bi se odnosio isključivo na zapošljavanje tokom izbornog perioda, dok bi novi član, potencijalno 44a, propisivao zabranu angažovanja zaposlenih lica u izornoj kampanji.
2. Od trenutka raspisivanja izbora do njihovog završetka, potrebno je zabraniti nova zapošljavanja, bilo na određeno ili neodređeno vrijeme. Takođe, u tom periodu treba zabraniti i sve organizacione promjene ili restrukturiranja. Izuzeci od ovog pravila mogu se odobriti samo u specifičnim, vanrednim situacijama koje su ključne za nesmetano funkcionisanje. U takvim slučajevima, privremena zapošljavanja ili ugovori mogu biti dozvoljeni, ali isključivo ako su u skladu sa unaprijed utvrđenim planovima definisanim aktom o sistematizaciji i opisima poslova.
3. Zabrana zapošljavanja iz člana 44 treba da obuhvati i privredne subjekte osnovane od strane države ili lokalnih samouprava, kao i one u njihovom većinskom ili djelimičnom vlasništvu.
4. U zapošljavanja na određeno vrijeme treba uvrstiti i ugovore o djelu, ugovore o konsultantskim poslovima i druge slične ugovore o angažmanu koji bi se mogli koristiti za zaobilaženje zabrane zapošljavanja.
5. Novim članom 44a treba jasnije i preciznije definisati ko ima pravo, a ko nema pravo učešća u aktivnostima izborne kampanje, kao i pod kojim uslovima i na koji način to učešće može biti ostvareno. Posebno je važno propisati zabranu učešća u izbornim aktivnostima državnim funkcionerima bez obzira na radno vrijeme, kako bi se spriječile zloupotrebe njihovih pozicija u političke svrhe.
6. Takođe, potrebno je zabraniti korišćenje lika javnih funkcionera u svrhu promocije izbornih lista. Na taj način spriječila bi se njihova zloupotreba u političke svrhe i onemogućilo zaobilaženje zabrane aktivnog učešća u izbornim aktivnostima.
7. Potrebno je u medijskim zakonima propisati zabranu emitovanja i izvještavanja o javnim skupovima na kojima se otvaraju ili najavljuju infrastrukturni objekti, ako na njima učestvuju javni funkcioneri kandidati na izborima, po uzoru na Zakon o elektronskim medijima Republike Srbije.
8. Kaznene odredbe potrebno je temeljno revidirati, pri čemu nije dovoljno samo uvesti strože sankcije za političke subjekte i odgovorna lica. Potrebno je detaljno razraditi kaznenu politiku prema javnim funkcionerima. Inspiraciju možemo pronaći u sistemu disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca. U sistemu disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca jasno su definisani lakši, teži i najteži oblici disciplinskih prekršaja. Treba razmotriti mogućnost da se na sličan način uredi sistem zloupotrebe državnih resursa počinjene od strane javnih funkcionera. Za najteže oblike zloupotrebe, treba razmotriti mogućnost uvođenja kao sankcije, razrješenje javnog funkcionera, i mogućnost zabrane obavljanja javnih funkcija na određeni vremenski period.

9. Potrebno je uvesti sankciju za zloupotrebu službenih vozila. Ova zabrana treba biti precizirana kako bi se uzela u obzir činjenica da određena lica imaju pravo na upotrebu službenih vozila 24/7. Preporučuje se uvođenje novog stava koji bi jasno definisao izuzetke od zabrane, uz preciziranje lica na koja se izuzetak odnosi.
10. Potrebno je propisati jasnu i preciznu sankciju za zabranu vršenja pritiska iz člana 35, uz detaljno definisanje vrste pritiska kako bi se izbjegla nejasnoća i preklapanje sa krivičnim djelom iz člana 193b Krivičnog zakonika. Bez ovakve preciznosti, postoji rizik od pogrešne kvalifikacije djela kao prekršaja umjesto krivičnog djela, ili obrnuto. Alternativno, nakon konsultacija sa relevantnim stručnjacima iz oblasti krivičnog prava, razmotriti brisanje ove odredbe iz ZFSPiK, i regulisati ovu radnju isključivo kao krivično djelo kroz Krivični zakonik.
11. Kako bi se odvratila potencijalna zloupotreba sredstava, Parlament treba da pojača nadzor nad trošenjem sredstava iz budžetske rezerve, naročito tokom izbornih perioda. Treba osnovati ad-hoc parlamentarni odbor koji će obezbijediti ravnotežnu zastupljenost vladajuće većine, opozicije, kao i članova civilnog sektora. Alternativno, sjednice ovog odbora trebale bi biti otvorene za posmatračke tokom izbornog perioda. Ovaj odbor treba biti odgovoran za detaljan nadzor raspodjele i korišćenja sredstava iz budžetske rezerve, sa mandatom koji traje od dana kada su izbori raspisani pa do proglašenja konačnih rezultata.
12. Skupština bi trebalo da razmotri uvođenje kaznenih mjera za pogrešnu tajnu klasifikaciju u Zakonu o tajnosti podataka, kako bi se obezbijedila odgovornost u slučaju pogrešne klasifikacije troškova kao tajnih. Da bi ove mjere zaista funkcionisale kao odvratajući faktor, rok za zastaru mora biti postavljen u skladu s tim. Za to je potrebno analizirati prosječno trajanje tokom kojeg vladini troškovi zadržavaju oznaku tajnosti.
13. Potrebno je izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika precizirati krivično djelo iz čl. 193a, tako da isti glasi:

*Službeno lice koje za predstavljanje izborne liste ili kandidata, li na drugi način kojim se stavlja u povlašćen položaj izborna lista ili kandidat, koristi ili omogućí korišćenje imovine državnih organa, javnih ustanova, javnih preduzeća i fondova, jedinica lokalne samouprave i privrednih društava u kojima država ima vlasnički udio, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.*

14. Potrebno je izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika precizirati krivično djelo iz čl. 193v, tako da glasi:

*Ko kršeći odredbe zakona putem novčanih i nenovčanih sredstava ili drugih priloga koji predstavljaju korist za političkog subjekta, finansira njihov rad ili kampanju, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.*

*Ukoliko navedeni iznos prelazi (...utvrditi granicu...), kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.*

*Prihvaćena sredstva, prilog ili druga korist oduzeće se.*

15. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba izmijeniti i dopuniti kako bi se regulisala upotreba društvenih medija tokom kampanje, i kako bi se regulisalo ponašanje i upotreba društvenih medija tokom izborne ćutnje.
16. Vlada treba da poboljša transparentnost postupka socijalnih davanja tokom i izvan izbornih procesa. U principu, Vlada bi trebalo da se uzdrži od proglašavanja troškova tajnim u toku izborne kampanje. Moraju se razviti jasna pravila i podzakonski akti u cilju definisanja principa transparentnosti javnog finansiranja u izbornom periodu, uključujući definisanje situacija u kojima Vlada može, a u kojima ne može da proglasi troškove tajnim u toku izbornog perioda.

### AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

17. Kako bi kontrola zapošljavanja bila zaista efektivna, neophodno je omogućiti ASK-u da kontrolu sprovodi kontinuirano, a ne samo tokom izborne kampanje. Ova mjera nije samo važna u kontekstu sprječavanja zloupotrebe državnih resursa u periodu izborne kampanje, već i za borbu protiv korupcije uopšte, imajući u vidu nacionalni kontekst i učestalost partijski motivisanog zapošljavanja, do kojeg često dolazi i van perioda izborne kampanje.
18. Agencija za sprječavanje korupcije, kao primarno antikorupcijsko tijelo u državi, mora imati uvid u sve troškove svih državnih organa nastale tokom izborne kampanje, kako bi se osiguralo potpuno transparentno i efikasno praćenje njihovog zakonitog korišćenja. Nijedan trošak ne smije biti nedostupan ili klasifikovan kao tajna za Agenciju.
19. Povećanje mogućnosti ASK-a za kontinuirano sprovođenje temeljnih istraga trebalo bi dopuniti obavezom da kontinuirano objavljuje sva dokumenta i nalaze koje je trenutno u obavezi da objavljuje samo u izbornom periodu.
20. Dodatno, kako bi se ojačala mogućnost ASK-a da sprovodi kontrolu svih podnijetih dokumenata, ZFPSIK treba izmijeniti kako bi se obezbijedio funkcionalni nivo saradnje sa drugim relevantnim tijelima i institucijama sa ASK-om. Naročito je važno obezbijediti ASK-u mogućnosti za sprovođenje temeljne istrage kroz jače institucionalne veze sa tužilaštvom, što bi ASK-u dalo proaktivan karakter koji mu trenutno nedostaje. Ovo je od posebnog značaja kada su u pitanju sposobnosti ASK-a da otkrije nezakonite doprinose političarima i političkim subjektima, što bi ASK trebala biti u mogućnosti da čini kontinuirano, a ne samo tokom izborne kampanje.
21. Agenciji je potrebno omogućiti i kontinuiran nadzor nad raspolaganjem državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima, uz nadležnost vršenja revizije do 10 godina unazad.
22. ASK-u treba omogućiti ulazak u službene prostorije, ovlašćenje za oduzimanje dokumenata protiv volje organa i ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka.
23. ASK mora poboljšati i promovisati svoju ulogu u zaštiti zviždača, kako bi motivisala potencijalne zviždače da prijave ozbiljnije slučajeve zloupotrebe državnih resursa.



24. ASK treba da usvoji nove taktike za praćenje zloupotreba državnih resursa koje su prilagođene online okruženju i treba da radi na unaprjeđenju kapaciteta za prikupljanje dokaza o zloupotrebi državnih resursa korišćenjem novih tehnologija.

### **CIVILNI SEKTOR, MEDIJI I OPŠTA JAVNOST**

25. Opšta svijest među građanima o prepoznavanju različitih oblika zloupotrebe državnih resursa tokom i van izbornih kampanja treba se značajno povećati. NVO specijalizovane za praćenje izbora i borbu protiv korupcije, na nacionalnom i lokalnom nivou, treba da razviju komunikacione kanale sa građanima. Ovi kanali mogu obuhvatati pravnu pomoć, interaktivne forume i edukativne radionice, s ciljem povećanja stepena svijesti, praćenja i izvještavanja o slučajevima ZDR tokom izbornih kampanja.
26. Državni službenici i zaposleni moraju održavati najviše standarde profesionalizma i nezavisnosti. Ciljane obuke i kampanje podizanja svijesti mogu osigurati da budu svjesni ZDR i posvećeni smanjenju njegovog nastanka u državnim i opštinskim institucijama.
27. Mediji moraju biti bolje opremljeni za identifikovanje i izvještavanje o ZDR. To podrazumijeva specijalizovane obuke za novinare na nacionalnom i lokalnom nivou, s naglaskom na ključnu ulogu koju igraju u praćenju izbornih kampanja, ali i van njih, osvjetljavajući sve potencijalne zloupotrebe državnih resursa.
28. Opšti nedostatak razumijevanja izbornog sistema, kao i značaja prevencije ZDR, ukazuje na potrebu za uvođenjem Izbornog prava u kurikulume pravnih fakulteta. Ovaj novi kurs treba da pruži temeljni pregled izbornih procedura i regulativa, ali i detaljno ispita fenomen ZDR. Kroz kombinaciju teorijskog znanja, studija slučaja i gostujućih predavanja stručnjaka, studenti mogu steći duboko razumijevanje ove teme. To bi omogućilo budućim pravnicima da prepoznaju i analiziraju ZDR, i na taj način osiguraju da buduće generacije pravnika i pravnih stručnjaka budu dobro pripremljene za očuvanje integriteta izbornog procesa.

# LITERATURA

- Centar za antikorupcijska istraživanja, Finalni izvještaj o nadgledanju zloupotrebe državnih resursa tokom predsjedničke kampanje za izbore Državne dume Ruske federacije 2003. godine, Moskva, 2004
- Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori, 2020, dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/e07rkAyZ4LGNLNQBD1bElArKI7iZPi1lqF8dpfb.pdf>.
- Etički kodeks državnih službenika i namještenika („Sl. list CG“, br. 050/18 iz 20.07.2018).
- Izvještaj Evropske komisije o napretku za 2024. godinu, dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en)
- Izvještaj Venecijanske komisije, CDL-AD(2013)033 paragraf 10
- Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija Venecijanske komisije, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)021-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)021-mne)
- Kodeks dobrog vladanje u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-srb)
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), dostupno na: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Konvencija\\_UN\\_protiv\\_korupcije.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Konvencija_UN_protiv_korupcije.pdf)
- Kopenhagenski dokument, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>
- Krivični Zakonik Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020).
- Magnus Ohman, Zloupotreba državnih resursa, Vašington, D.C., IFES, 2011
- Nelojalna prednost: Zloupotreba državnih resursa tokom izbora, dostupno na: <https://electionjudgments.org/en/entity/y4rh0wsq6e?page=1>
- Preporuka Rec(2003)4 Komiteta ministara Savjeta Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>
- Priručnik OEBS/ODIHR o posmatranju finansiranja izbornih kampanja, dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>
- Smjernice Venecijanske komisije i OSCE/ODIHR o analizi medija tokom posmatračkih misija, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)031-e)
- Zajedničke smjernice Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o sprječavanju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/images/GBR\\_2016\\_Guidelines\\_resources\\_elections.pdf](https://www.venice.coe.int/images/GBR_2016_Guidelines_resources_elections.pdf)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list RCG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021).
- Zakon o državnoj upravi („Sl. list CG“, br. 78/2018, 70/2021 i 52/2022).
- Zakon o elektronskim medijima („Sl. list RCG“, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon).
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020).
- Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001,

41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG”, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US).

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG”, br. 8/2021 od 26.01.2021).
- Zakon o nacionalnom javnom emiteru – Javnom medijskom servisu Crne Gore („Sl. list CG, br. 60/2024” od 24.06.2024).
- Zakon o radu („Sl. list CG”, br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021, 059/21 od 04.06.2021, 068/21 od 23.06.2021, 145/21 od 31.12.2021, 077/24 od 05.08.2024, 084/24 od 06.09.2024, 086/24 od 10.09.2024).
- Zakon o vojsci Crne Gore („Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019).





CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9911-556-34-9  
COBISS.CG-ID 32131332



