

Policy brief

Jun 2010.

Politička korupcija – Crnogorska priča

Autor:

mr Vlado Dedovic

UVOD

Problem korupcije označen je kao jedan od najznačajnijih problema sa kojima se Crnogorsko društvo suočava na svom evropskom putu. Već duži vremenski period Crnoj Gori sa najznačajnijih međunarodnih adresa konstantno pristižu poruke čija je sadržina slična a suština gotovo uvijek ista i svodi se na to da korupcija u Crnoj Gori postoji a da konkretni efekti institucionalne borbe protiv korupcije u svim segmentima društvenog života nedostaju ili nijesu vidljivi. Ovakve poruke se gotovo uvijek u Crnoj Gori tumače na različite načine, što i nije slučajnost, s obzirom na političke okolnosti u kojima Crna Gora stasava od obnove nezavisnosti do danas. Sa jedne strane, predstavnici vladajućih elita uvijek koriste priliku da se u „očima međunarodne javnosti“ prikažu kao društveni akteri koji se konstantno, uporno i predano „bore sa ovom negativnom društvenom pojavom“. Sa druge strane, predstavnici druge - opozicione političke „polovine“, isto tako konstantno, uporno i predano tvrde da su „vladajuće elite odgovorne za to što se korupciji, u Crnoj Gori, jednom za uvijek ne stane na put“. Ako analiziramo oba stava, osim bitne razlike koja je očigledna, među njima možemo uočiti i jednu sličnost: njima se ne nudi rješenje za prevazilaženje problema koji nesumnjivo postoji. Stanje stvari ostaje nepromijenjeno. Korupcija je i dalje dio svakodnevnice prosječnog građanina Crne Gore, i što je najgore, sklonost ka koruptivnom ponašanju u vrijednosnom sistemu tog građanina je nešto što traje i vremenom se identifikuje sa njim i dobija društveno i moralno opravdanje. Zbog toga, pristup ovom problemu u Crnoj Gori mora biti mnogo ozbiljniji i temeljitiji od onog kojeg nam nude političari danas.

Jedan od segmenata društva, u okviru koga korupcija proizvodi svoje neželjene efekte je i politika. Teorijski gledano, politička korupcija predstavlja zloupotrebu povjerene vlasti u privatne ili partijske svrhe, koju politički lideri ili političke partije vrše sa ciljem da uvećaju moć, bogatstvo ili uticaj. Ovako shvaćena, politička korupcija se u Crnoj Gori dominantno manifestuje u sferama finansiranja političkih partija i zloupotrebe državnih resursa u toku izbornih procesa. U posljednjih nekoliko godina zahvaljujući djelovanju Centra za monitoring CEMI, napravljeni su značajni pomaci kada je riječ o borbi protiv političke korupcije u Crnoj Gori. Svakako, najznačajniji efekti djelovanja prisutni su u zakonodavnoj sferi, jer su zakoni koji regulišu oblast finansiranja političkih partija usvojeni upravo na inicijativu CEMI-ja. Međutim, i pored navedenih rezultata, i dalje ostaje potreba za jačanjem efikasnosti primjene zakona u različitim aspektima (o kojima će biti riječi u narednim odjeljcima ovog teksta) a koji u krajnjem mogu rezultirati značajnije smanjenim nivoom političke korupcije u Crnoj Gori.

1. SISTEM FINANSIRANJA POLITIČKIH PARTIJA U CRNOJ GORI

1.1. Pravni okvir

Tri godine nakon prvih aktivnosti CEMI-ja na polju finansiranja političkih partija, u martu 2004. godine, Skupština Republike Crne Gore usvojila je, na prijedlog CEMI-ja, Zakon o finansiranju političkih partija. Zahvaljući CEMI-jevoj inicijativi po prvi put su uvedeni međunarodni standardi u oblast finansiranja političkih partija u Crnoj Gori. Međutim, i pored kvalitetnih rješenja koje je sadržao, ovaj Zakon je samo godinu dana nakon njegovog usvajanja netransparentno izmijenjen od strane poslanika, uvodeći rješenja koja su bila suprotna međunarodnim standardima i koja su u značajnoj mjeri urušila efekte primjene istog. Nakon toga, CEMI je, u saradnji sa ekspertima Savjeta Evrope, uradio analizu pravnog okvira i preporuke na koji način unaprijediti oblast finansiranja političkih partija u Crnoj Gori. Kao rezultat navedenih aktivnosti, stvoren je Nacrt novog Zakona o finansiranju političkih partija, koji je bio usklađen sa datim preporukama i međunarodnim standardima. CEMI je u saradnji sa Ministarstvom finansija u Vladi Crne Gore oformio radnu grupu u okviru koje su razmatrana rješenja iz CEMI-jevog Nacrta Zakona, i koji je uz neznatne izmjene usvojen od strane Vlade i tokom 2007. godine predat Skupštini na usvajanje. Na skupštinskom zasjedanju održanom 29. jula 2008. godine usvojen je novi **Zakon o finansiranju političkih partija** koji je stupio na snagu u avgustu 2008. godine.

Nekoliko mjeseci kasnije, takođe inicijativu CEMI-ja, na zasjedanju Parlamenta Crne Gore održanom 26. januara 2009. godine, usvojen je još jedan zakon u ovoj oblasti - **Zakon o finansiranju kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore gradonačelnika i predsjednika opštine** kojim se uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izbornu kampanju i način kontrole finansiranja kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine, u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog finansiranja. Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine ima svoje sopstvene principe i specifičnosti koje ga odvajaju od Zakona o finansiranju političkih partija. Prvenstveno, to se odnosi na predmet uređivanja – koji samo po sebi predstavlja zasebnu cjelinu na polju finansiranja političkih partija i izbornih kampanja - a to je **finansiranje i kontrola finansiranja izborne kampanje na izborima za predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine**. Stoga se usvajanje ovog Zakona nametnulo kao neminovnost – a njegova dosljedna i efikasna primjena doživljava se kao jedan od uslova legitimnosti i demokratski izbornih procesa koji su predmet njegovog regulisanja.

1.2. Dosadašnji efekti primjene Zakona o finansiranju političkih partija

Odredbе novousvojenog Zakona o finansiranju političkih partija po prvi put su primjenjivane na parlamentarnim izborima koji su održani u martu 2009. godine. Kako je CEMI imao veoma značajnu ulogu u procesu donošenja ovog Zakona, monitoring primjene njegovih odredbi u toku izbornog procesa nametnuo se kao jedan od programskih prioriteta organizacije. Predmet monitoringa bilo je prvenstveno praćenje prikupljanja i trošenja finansijskih sredstava koje su političke partije i izborne liste koje su učestvovalе u izbornom procesu prikupile i utrošile u svrhu finansiranja aktivnosti izborne kampanje. Monitoringom izborne kampanje, CEMI je, koristeći zakonom propisane mehanizme i procedure, obezbijedio kontinuiranu dostupnost informacija vezanih za primjenu odredbi Zakona o finansiranju političkih partija javnosti Crne Gore.

1.2.1. Monitoring finansiranja kampanje tokom Parlamentarnih izbora 2009. godine

Ministarstvo finansija je za finansiranje izborne kampanje na vanrednim parlamentarnim izborima opredijelilo oko **1.360.000 Eura** (0,2% budžeta Crne Gore). Početak izborne kampanje, sa aspekta njenog finansiranja, obilježila je **nepravilna primjena odredbi Zakona o finansiranju političkih partija od strane Ministarstva finansija Crne Gore**. Naime, Ministarstvo nije pravilno primijenilo odredbe iz čl. 11 i čl. 12 Zakona prema kojima se ukupna budžetska sredstva za pokrivanje troškova predizborne kampanje u iznosu 0,20 % tekućeg budžeta se dijele na: 0,15 % predviđenih za raspodjelu budžetskih sredstava (čl. 11 Zakona) i 0,05 % predviđenih za raspodjelu po osnovu vezanih budžetskih sredstava (čl.12 Zakona).

Shodno predviđenim sredstvima (1.020.000 Eura), sve stranke i koalicije kojima su od strane Državne izborne komisije, potvrđene izborne liste, trebale su da podijele 20% ili **204.000 Eura**. Kako je od strane državne

izborne komisije potvrđeno 16 izbornih lista, prostom računicom se dolazi do podatka da su one na početku kampanje trebale podijeliti 204.000 Eura na jednake djelove, tako da je svaka lista trebala dobiti po nešto manje od 13.000 Eura. Međutim, **spornom odlukom Ministarstva finansija, 16 potvrđenih izbornih lista, je prema ovoj odluci dobilo po 17.000 Eura, što je za po 4.000 eura više od predviđenih sredstava po potvrđenoj listi, što u ukupnoj vrijednosti iznosi više za oko 64. 000 Eura.**

CEMI je uredno obavijestio Ministarstvo finansija i javnost Crne Gore o propustu koji je učinjen prilikom raspodjele prve tranše sredstava političkim partijama. Ovim propustom Ministarstva finansija oštećene isključivo one političke partije koje su na izborima stekle parlamentarni status, a kako iste nijesu našle za shodno da pokrenu pitanje u vezi sa ovom Odlukom Ministarstva finansija, CEMI je odlučio da dalje ne procesuirao ovo pitanje, jer građani Crne Gore neće biti oštećeni raspodjelom preostalih sredstava predviđenih za finansiranje kampanje – jer se raspodjela tih sredstava vršila iz ostatka sume predviđene za finansiranje aktivnosti izborne kampanje – koja je zbog navedenog propusta značajno umanjena.

U završnoj fazi izbornog procesa CEMI je posebnu pažnju posvetio poštovanju obaveze podnošenja izvještaja o finansiranju izborne kampanje od strane izbornih lista koje su učestvovala u izbornom procesu, a koja proističe iz čl. 23 Zakona o finansiranju političkih partija. shodno zvaničnim informacijama dobijenim od strane Državne izborne komisije Crne Gore, od ukupnog broja političkih partija i izbornih lista koje su učestvovala na izborima održanim **2009. godine svega devet su u zakonom predviđenom roku predale kompletne izvještaje o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju. Ostale političke partije i izborne liste učesnice izbornog procesa su flagrantno prekršile odredbe Zakona o finansiranju političkih partija koje se odnose na obavezu podnošenja kompletnog izvještaja o finansiranju izborne kampanje.** Na taj način stekli su se svi preduslovi odgovornosti iz čl. 30 Zakona o finansiranju političkih partija, koji predviđa da će se politička partija kao pravno lice kazniti novčanom kaznom od stostrukog do dvjestostrukog iznosa najniže cijene rada u Crnoj Gori ukoliko ne podnese izvještaje o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava.

Ministarstvo finansija, kao organ izvršne vlasti koji je zadužen za primjenu odredbi Zakona o finansiranju političkih partija bio je dužan da u skladu sa zakonskim procedurama pokrene prekršajne postupke protiv svih partija tj izbornih lista, odnosno odgovornih lica, zbog nepoštovanja odredbi Zakona o finansiranju političkih partija. Propisane kazne imale bi prvenstveni cilj da učesnike izbornog procesa na adekvatan način sankcionišu za nepoštovanje i kršenje propisanih zakonskih obaveza. Kako Ministarstvo finansija nije postupilo u skladu sa svojim ovlaštenjima, CEMI je kao predstavnik civilnog društva i inicijator usvajanja ovog Zakona, podnio Ministarstvu finansija **Zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka** protiv nesavjesnih političkih aktera ovog izbornog procesa, koji u zakonskom roku nijesu podnijeli kompletne finansijske izvještaje o porijeklu, visini i strukturi pribavljenih i utrošenih sredstava za finansiranje izborne kampanje na parlamentarnim izborima održanim 29. marta 2009. godine. **Šest mjeseci nakon podnošenja Zahtjeva za pokretanja prekršajnog postupka od strane CEMI-ja, u februaru 2010. godine, protiv političkih partija koje nijesu podnijele izvještaje o finansiranju kampanje, Ministarstvo finansija podnijelo je osam prekršajnih prijava. Na taj način su po prvi put u Crnoj Gori političke partije pozvane na odgovornost zbog nepoštovanja odredbi Zakona o finansiranju političkih partija.**

1.3. Institucionalni okvir za primjenu Zakona o finansiranju političkih partija – nedostaci i izazovi

Shodno odredbi iz čl. 7 Zakona o finansiranju političkih partija, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove finansija, odnosno Ministarstvo finansija. Ovakva odredba, kojom se precizira obaveza nadzora u pogledu sprovođenja Zakona o finansiranju političkih partija proistekla je iz problema u sprovođenju ranije važećeg zakona, koji su se prvenstveno odnosile na nepostojanje državnog organa koji je eksplicitno bio zadužen za primjenu odredbi istog. Ako bi smo željeli da govorimo o konkretnim problemima sa kojima se suočava organ uprave zadužen za primjenu zakona u ovoj oblasti, ne možemo a da ne spomenemo jedan od ključnih činilaca koji je dominantno uslovio postojanje ovog problema, a koji se tiče **elementarne profesionalne zainteresovanosti i posvećenosti ovog organa ka ostvarivanju njegove osnovne funkcije - nadzora nad primjenom Zakona o finansiranju političkih partija.** U neposrednim kontaktima koje su predstavnicima CEMI-ja imali sa predstavnicima Ministarstva finansija, potvrđeno je da ovaj organ uprave prilično rezervisano i profesionalno nemotivisano prilazi obavezi nadzora nad sprovođenjem Zakona. Ovo je prije svega

izazvano nepostojanjem službe koja bi se na nivou Ministarstva bavila pitanjima od značaja za oblast finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, kao i nedostatak ljudskih resursa i stručnjaka u ovoj oblasti, koji bi na adekvatan način vršili nadzor nad svim segmentima sprovođenja ovog Zakona. Svjesni toga, i predstavnici Ministarstva podržavaju izmještanje nadležnosti za nadzor nad primjenom Zakona o finansiranju političkih partija iz Ministarstva finansija i njegovo povjeravanje insitituciji koja će imati kapaciteta da se posveti realizaciji ove obaveze.

Iz navedenog problema, koji se u odnosu na ostale nalazi na jednom većem stepenu apstrakcije, proizilaze i ostali – konkretni problemi u primjeni ovog zakona a koji se dominantno tiču insititucionalnog aspekta sa sprovođenje odredbi istog. To su: **nepotpuna ili nepravilna primjena odredbi Zakona o finansiranju političkih partija** koje se odnose na raspodjelu sredstava političkim partijama ili izbornim listama koje učestvuju u izbornom procesu; **nepostupanje po pravnim procedurama u slučaju nepoštovanja odredbi zakona koje se tiču podnošenja finansijskih izvještaja političkih partija** (pokretanje prekršajnih postupaka i propisivanje sankcija za nepoštovanje zakona...); **nerealizacija obaveza koje se tiču izrade obrazaca i drugih akata koji su potrebni za tehničko sprovođenje pojedinih odredbi Zakona o finansiranju političkih partija** (izrada obrazaca o imovini političkih partija npr.)¹ itd...

Analizirajući postojeće stanje i institucionalne kapacitete za primjenu Zakona o finansiranju političkih partija, nedvosmisleno se može zaključiti da je **neophodno nadzor nad primjenom Zakona o finansiranju političkih partija izmjestiti iz Ministarstva finansija**. CEMI je, u skladu sa dugogodišnjom praksom, analizirao uporedno-pravna rješenja zemalja EU i regiona, i kreirao model² prema kome je **Državna izborna komisija Crne Gore** jedna od insititucija koja bi, u dogledno vrijeme, usvajanjem novog Zakona o državnoj izbornoj komisiji, mogla da preuzme cjelokupnu nadležnost nad primjenom Zakona o finansiranju političkih partija. Svakako, CEMI se zalaže da se novim Zakonom o državnoj izbornoj komisiji, ova institucija **profesionalizuje** i da se u okviru iste oformi i posebna služba - **Služba za reviziju i kontrolu finansiranja političkih partija** koja će biti sastavljena od posebno obučeni službenika koji će pratiti finansiranje političkih partija, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih partija. Služba za reviziju treba da se stara o dosljednoj primjeni odredaba Zakona u pogledu raspodjele sredstava političkim partijama kako na godišnjem nivou tako i u okviru izbornih procesa. Poseban segment njenog rada bi trebao da bude uredno kontrolisanje podnošenja izvještaja o finansiranju od strane političkih partija i ovlašćenje za podnošenje prekršajnih prijava protiv onih političkih partija koje budu kršile odredbe Zakona o finansiranju političkih partija. Nadležnosti koje je do sada imao revizor Ministarstva finansija, a koje su u vezi sa obavezama koje proističu iz Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika Opština, se prema CEMI-jevim rješenjima, trebaju prenijeti u nadležnost Državne izborne komisije, odnosno njene službe za reviziju.

2. ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA U TOKU IZBORNOG PROCESA

Predizborni period predstavlja vrijeme u kojem političke partije u najvećoj mjeri pokušavaju da utiču na volju birača. Pri tome, se služe svim raspoloživim sredstvima, pa i onim, koja su protivna zakonskim normama više zakona. Ovdje se prevashodno misli na zloupotrebu državnih resursa, što podrazumijeva, kako državnu imovinu kojom upravlja vlada tako i imovinom lokalnih samouprava koju često kontrolišu opozicione partije na republičkom nivou. Zloupotreba administrativnih resursa u svrhe izborne kampanje određuje se kao **korišćenje državnih ili javnih moći i kapaciteta** (uključujući sredstva prinude, ljudske, finansijske, materijalne i druge resurse) **od političara i političkih partija koji se nalaze na vlasti, u cilju povećanja njihovih izgleda na izborima, kroz kršenje zakonskih i drugih normi i odgovornosti koje su im povjerene u vođenju javnih službi**. Političari i političke strukture na vlasti imaju na raspolaganju širok spektar resursa kroz koje mogu ostvariti koristi u izbornim procesima na način koji izlazi izvan okvira fer političkog ponašanja. Zloupotrebljavaju se najčešće državni **zakonski, institucionalni, finansijski i medijski resursi** u toku izborne kampanje. Na ovaj način, pored štetnih efekata koji se javljaju kao posljedica prisustva korupcije, dovodi se u pitanje i demokratičnost izbornih procesa.

¹ U okviru projekta „Unaprijeđenje sistema finansiranja izbornih kampanja“ podržanog od strane FOSI – Crna gora CEMI je pripremio kompletne obrasce za izvještavanje političkih partija o imovini na godišnjem nivou i prosljedio ih Ministarstvu finansija.

² Detaljnije pogledati CEMI-jevu studiju praktične politike „Državna izborna komisija Crne Gore – Modeli za unaprijeđenje“ – www.cemi.org.me

Ovaj fenomen je po prvi put uočen na izbornim procesima u Rusiji i Ukrajini, dok danas ova pojava obilježava izborne procese i u drugim državama. Na sličan način je zloupotreba administrativnih resursa u svrhe izborne kampanje prisutna i u našoj državi. **Ova pojava se manifestuje u gotovo svim izbornim procesima od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori, do danas.**

2.1. Analiza postojećeg pravnog okvira

U Crnoj Gori ne postoji pravni okvir koji bi na neposredan način regulisao oblast zloupotrebe državnih resursa u toku izborne kampanje. Pojedini zakoni ipak kroz svoje odredbe indirektno pominju ovu oblast, zadržavajući se na „površini problema“ i ne zalazeći u detaljnije razrađivanje principa i pojava koje karakteriše izborne procese u Crnoj Gori. Stoga je, u cilju aktivnog djelovanja protiv ovog oblika političke korupcije, **neophodno djelovati unaprijediti mjere za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa u predizborne svrhe i involvirati ih u strateške anti-korupcijske dokumente Vlade Crne Gore (Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010.- 2013.)³ i kreirati poseban pravni okvir koji će do detalja regulisati ovu oblast.**

Važeći Zakon o izboru odbornika i poslanika kroz više članova određuje obavezu državnih organa da se ne miješaju u izborni proces i da na bilo koji način ne stavljaju imovinu državnih organa u funkciju predstavljanja izbornih lista. U odjeljku VII Zakona (čl. 50 – čl. 64), reguliše se predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista. Značajan dio ovog odjeljka posvećen je **upotrebi javnih resursa u toku izbornog procesa.**

Pored Zakona o izboru odbornika i poslanika, još svega jedan izborni zakon pominje određena pitanja koja su u uskoj vezi sa zloupotrebom državnih resursa u toku izbornog procesa. Naime, u **čl. 11 Zakona o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština** (koji je usvojen na inicijativu CEMI-ja), koji nosi naziv: **“Zabrana korišćenja sredstava Crne Gore ili lokalne samouprave”** kandidatima se zabranjuje da u toku izborne kampanje korišćenje sredstava države ili lokalne samouprave, osim ako je to posebnim propisom dozvoljeno.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima određuje se obaveza državnim službenicima, odnosno namještenicima da **svoje poslove vrše politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom.** Ova obaveza je preciznije utvrđena **Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika**, koji je donijet na osnovu gore navedenog zakona. Naime, na osnovu ovog kodeksa: *„Službenik vrši poslove politički neutralno. Službenik neće dozvoliti da njegova eventualna politička aktivnost utiče na vršenje službenih dužnosti, kao ni da bude korišćen u političke svrhe. Zbog karaktera određenih poslova službenik poštuje propisana ograničenja svog političkog djelovanja.“*

Što se **medijskih zakona** tiče, moguća zloupotreba javnih resursa u medijima je prepoznata kako u medijskim zakonima i etičkom kodeksu novinara tako i u Zakonu o izboru odbornika i poslanika. Odredbama ovih zakona i kodeksa se regulišu obaveze i prava, prije svega medija koji se finansiraju kroz državni budžet. Upravo u glavi VII važećeg Zakona o izboru odbornika i poslanika se nalaze članovi kojima se određuju pravila predstavljanja izbornih lista koja obezbjeđuju jednakost svih političkih partija i kandidata u izbornoj trci sa naglaskom na državne medije da su dužni da kroz svoje programe ravnopravno informišu građane o svim izbornim listama.

2.2. Imovina bivših društveno-političkih organizacija – dugogodišnji (ne)riješen problem

Jedan od problema sa kojima se crnogorsko društvo susrijeće od uspostavljanja stranačkog pluralizma do danas je **nezakonito prisvajanje, korišćenje i raspolaganje imovinom bivših društveno-političkih institucija i organizacija od strane pojedinih političkih struktura u Crnoj Gori.** Predmet zloupotrebe je imovina nekadašnjeg Saveza komunista, Socijalističkog saveza radnog naroda i Saveza socijalističke omladine. Mnoge

³ CEMI-jevi predstavnici u međuresorskoj radnoj grupi, koju je oformila Vlada Crne Gore u cilju izrade navedenih strateških dokumenata, predložili su niz veoma značajnih mjera koje za cilj imaju stvaranje pravnog okvira i institucionalnih mehanizama za borbu protiv zloupotrebe državnih resursa u toku izbornog procesa.

neregularnosti vezane su za **oblik vlasničkog kontinuiteta i za način raspolaganja i prisvajanja profita upotrebom dijelova navedene imovine.**

Kao primjer zloupotrebe, valja navesti podatak da je jedan od dijelova sporne imovine i zgrada u kojoj se nalaze kancelarije Vlade RCG a koje pripadaju vladajućoj partiji u Crnoj Gori – Demokratskoj partiji socijalista. Od 1992. godine do kraja 2009. godine, Vlada RCG po osnovu zakupa dijela zgrade vladajućoj partiji plaća značajna sredstva. Kroz ovaj slučaj jasno se mogu prepoznati dva problema koji se posredno ili neposredno prouzrokuju. Prvi problem se može nazvati **poistovjećivanje vladajuće partije sa Vladom, tj. Državom**, jer simbolika funkcionisanja Vlade i vladajuće partije “pod istim krovom” jedan je od razloga zbog kojih običan građanin ne uspijeva da napravi razliku između državnog i političkog - između državne i partijske imovine, između državne i partijske funkcije. Drugi, ne manje važan problem koji se prouzrokuje na ovaj način je **neravnopravan položaj učesnika u političkom životu Crne Gore** odnosno izbornom procesu kao jednom od najznačajnijih djelova tog života. Novčana sredstva i ostali benefiti koje vladajuća partija dobija kroz upotrebu i raspolaganje imovinom bivših društvenih organizacija su toliko značajne da obezbjeđuju nesmetano funkcionisanje partije na nivou cijele države, što svakako podspješuje funkcionisanje partijske infrastrukture vladajuće partije - dok su druge političke partije primorane da svoje poslovanje u značajnoj mjeri oslanjaju na budžetska sredstva koja im pripadaju po osnovu Zakona o finansiranju političkih partija. Svakako, ova pojava je najuočljivija u toku izborne kampanje jer tek tada do punog izražaja dolazi finansijska moć vladajuće partije. Ovo su razlozi zbog kojih je građanstvo Crne Gore na neki način nesvjesno prihvatilo činjenicu da je država - partija na vlasti a da je Vlada - sredstvo kojim se dolazi do vlasti. Fenomen koji je vjerovatno bio prisutan u mnogim državama, ali koji je u Crnoj Gori zasigurno najduže trajao – i traje.

2.3. Zloupotreba državnih resursa u toku izborne kampanje - Parlamentarni izbori 2009.

Centar za monitoring CEMI je u okviru monitoringa kampanje izbornog procesa na parlamentarnim izborima održanim 29. marta 2009. godine pratio pojave koje se mogu podvesti pod zloupotrebu državnih resursa u toku izborne kampanje. **Monitoring zloupotrebe administrativnih resursa koji je CEMI realizovao bio je prvi monitoring tog tipa koji će jedna organizacija sprovela u Crnoj Gori.** Metodologija monitoringa je pripremljena po modelu metodologije koju su kreirali Open Society Justice Initiative i Transparency Russia, a koja je dala očekivane rezultate na izborima u Rusiji i Ukrajini. Najznačajniji zaključci do kojih je CEMI došao nakon realizacije aktivnosti monitoringa zloupotrebe državnih resursa u toku kampanje su:

- ❖ Zloupotreba državnih/administrativnih resursa u svrhe izborne kampanje postoji i ista ugrožava demokratskiost i legitimnost izbornih procesa u Crnoj Gori;
- ❖ Evidentirane su pojave aktivnog učešća javnih službenika u aktivnostima izborne kampanje, prije svega ministara u Vladi Crne Gore;
- ❖ Javni službenici su iskorišćavanjem projekata koji će biti finansirani iz državnog budžeta ili budžeta lokalnih samouprava vršili promociju političkih programa partije kojoj pripadaju;
- ❖ Postojeći pravni okvir na adekvatan način ne tretira oblast zloupotrebe državnih resursa u okviru izbornih procesa u Crnoj Gori;
- ❖ Problem korišćenja i raspolaganja imovinom bivših društveno-političkih organizacija se u značajnoj mjeri odražava na pojavu neravnopravnog položaja političkih aktera u okviru izbornih procesa u Crnoj Gori.

3. Preporuke CEMI-ja za unaprijeđenje postojećeg stanja u borbi protiv političke korupcije u Crnoj Gori

1. U cilju unaprijeđenja transparentnosti sistema finansiranja političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori neophodno je:

- ❖ **Kontinuirano raditi na efikanoj primjeni i poštovanju odredbi Zakona, prvenstveno onih koje se odnose na obaveze izvještavanja političkih partija, u pogledu sredstava prihodovanih iz budžeta Crne Gore kako za potrebe redovnog finansiranja tako za potrebe finansiranja aktivnosti izbornih kampanja.** Time će u značajnoj mjeri uticati na povećanje povjerenja građana u rad i aktivnosti političkih subjekata u Crnoj Gori, a samim tim i na

legitimnost izbornih procesa - jednog od osnovnih postulata na kojima počiva demokratski kapacitet društva.

2. U cilju **unaprijeđenja institucionalne borbe protiv političke korupcije u Crnoj Gori**, neophodno je:

- ❖ **Kontrolne nadležnosti nad sprovođenjem Zakona o finansiranju političkih partija prenijeti na Državnu izbornu komisiju Crne Gore**, kao instituciju koja treba da počiva na načelima profesionalnosti, nezavisnosti i transparentnosti u radu;
- ❖ Neophodno je, u okviru DIK-a, **formirati posebnu Službu za reviziju i kontrolu finansiranja političkih partija**, koja će se starati o dosljednoj primjeni odredaba Zakona u pogledu raspodjele sredstava političkim partijama kako na godišnjem nivou tako i u okviru izbornih procesa. Poseban segment rada Službe trebao bi da bude uredno kontrolisanje izvještaja o finansiranju političkih partija i ovlaštenje za podnošenje prekršajnih prijava protiv onih političkih partija i pojedinaca koje budu kršile odredbe Zakona o finansiranju političkih partija;

3. U cilju efikasnijeg djelovanja u pogledu sprječavanja zloupotrebe državnih resursa u toku izbornog procesa, potrebno je:

- ❖ **Izraditi poseban pravni okvir koji će regulisati sve aspekte pojave zloupotrebe administrativnih resursa**, i koji će biti zasnovan na teorijski kvalitetnim i u praksi održivim i primjenjivim rješenjima. CEMI će u okviru svojih redovnih programskih aktivnosti pripremiti draft zakonskog teksta **»Zakona o sprječavanju zloupotrebe državnih resursa u toku izbornog procesa«** koji i svojim aktivnim djelovanjem lobirati da isti bude usvojen od strane Parlamenta u najskorijem roku.
- ❖ U okviru nacrtu **»Zakona o sprječavanju zloupotrebe državnih resursa u toku izbornog procesa«** poseban segment će biti posvećen pitanju **pravične raspodjele imovine bivših društveno-političkih organizacija političkim subjektima u Crnoj Gori**. Nakon izvršenog popisa i procjene imovine u svim opštinama u Crnoj Gori, **neophodno je novim zakonima ili podzakonskim aktima izvršiti pravičnu raspodjelu navedene imovine političkim partijama koje imaju svoje predstavnike u parlamentima na državnom i lokalnom nivou**. Pomenuta imovina neće prelaziti u trajno vlasništvo političkih partija, već se samo treba ustupiti pravo korišćenja iste, za vrijeme trajanja mandata (jednog ili više) u kome političke partije imaju svoje predstavnike u predstavničkim tijelima na nacionalnom odnosno lokalnom nivou. Navedenim rješenjima, finansijski položaj političkih partija, pogotovu onih koje su do sada značajan dio pripadajućih budžetskih sredstava izdvajale upravo za zakup službenih prostorija, biće unaprijeđen, tako da će one moći mnogo više da ulažu u razvoj svojih partijskih resursa, što će rezultirati njihovim ravnopravnijim položajem u političkom životu Crne Gore, nego što je to bio slučaj do sad.