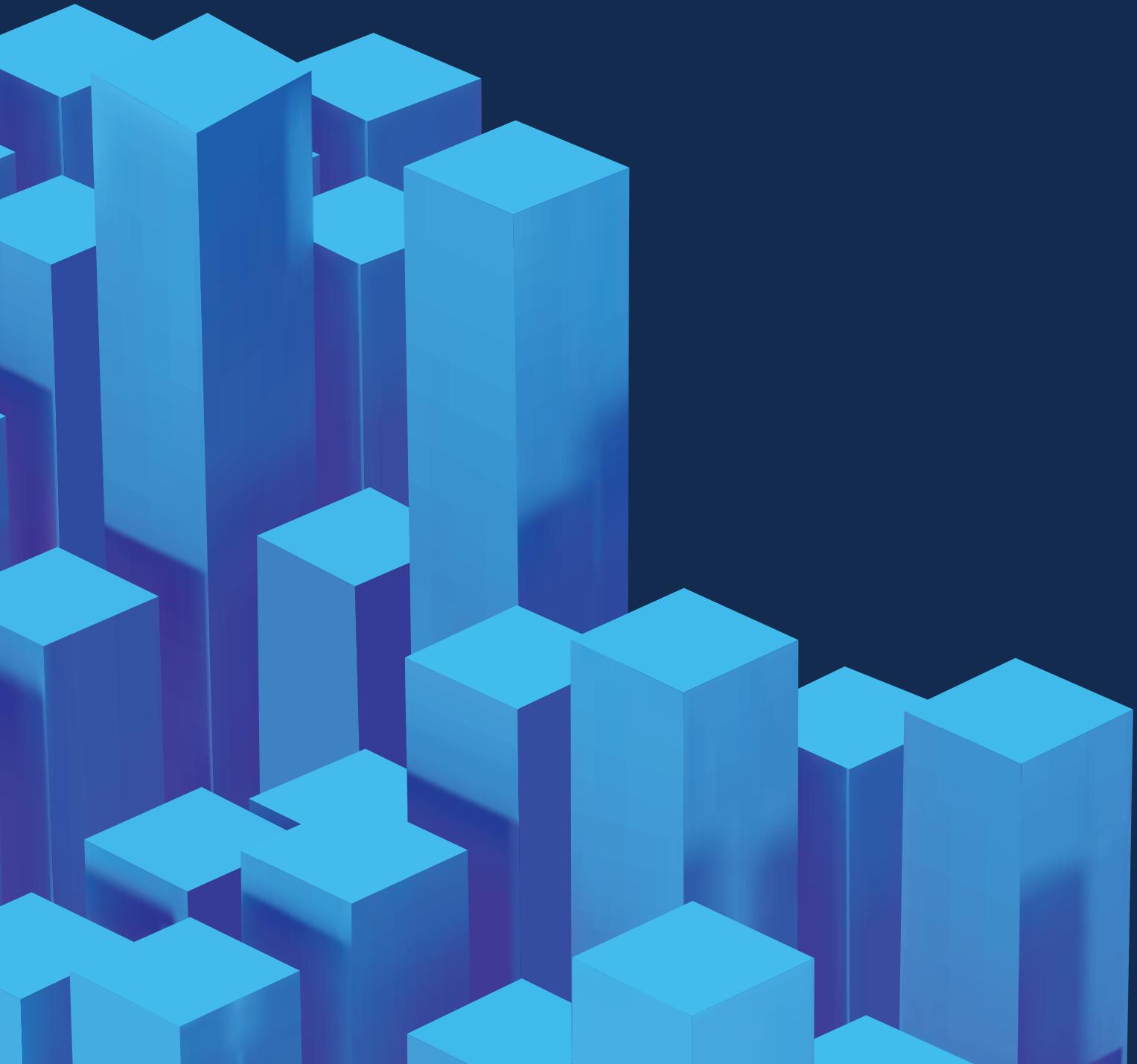


POLICY STUDIJA

ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA U CRNOJ GORI





POLICY STUDIJA

ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA U CRNOJ GORI

POLICY STUDIJA

ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA U CRNOJ GORI



Bul. Josipa Broza 23 A, 81000 Podgorica, Crna Gora
Email: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:
Zlatko Vujović

Autori:
Zlatko Vujović
Vladimir Simonović
Milica Zrnović

Štampa:
SmartPrint

Tiraž:
100

Godina izdanja:
2021



International Foundation
for Electoral Systems



NAPOMENA: Mišljenja i stavovi iskazani u ovoj studiji predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove donatora.



POLICY STUDIJA

ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA U CRNOJ GORI

SADRŽAJ

Uvod	8
<hr/>	
I. Zloupotreba državnih resursa (ZDR) tokom izborne kampanje – definicija i oblici ZDR-a	9
1.1. Definisanje zloupotrebe državnih resursa tokom izborne kampanje	9
1.2. Pojavi oblici ZDR-a tokom izborne kampanje	10
1.2.1. Zloupotreba institucionalnih resursa	11
1.2.2. Zloupotreba finansijskih resursa	12
1.2.3. Zloupotreba javnih medijskih resursa	13
<hr/>	
II. Međunarodni dokumenti i nacionalni pravni i institucionalni okvir	14
2.1. Međunarodni dokumenti	15
2.2. Nacionalni pravni okvir	16
2.2.1. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja	17
2.2.2. Zakon o izboru odbornika i poslanika	25
2.2.3. Drugi relevantni zakoni i propisi	26
2.3. Institucionalni okvir	28
<hr/>	
III. Zloupotreba državnih resursa (ZDR) u Crnoj Gori	31
3.1. Metodologija	33
3.2. Parlamentarni i lokalni izbori 2020	34
3.2.1. Upotreba budžetskih sredstava	34
3.2.2. Upotreba isplate socijalnih davanja	35
3.2.3. Zapošljavanja	39
3.2.4. Funkcionerska kampanja	41
3.3. Lokalni izbori u Nikšiću i Herceg Novom 2021	43
<hr/>	
IV. Zaključci i preporuke	47
<hr/>	
ANEX: Funkcionerska kampanja za vrijeme parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine i lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom 2021. godine	49
<hr/>	
Literatura	54

Uvod

Fenomen zloupotrebe državnih resursa u svrhe predizborne kampanje manifestovao se u gotovo svim izbornim procesima od uvođenja višepartijskog sistema u Crnoj Gori. Nedostatak kvalitetne metodološke platforme za praćenje izbornih zloupotreba značajno je odredio mogućnost uticaja na sprječavanje ili suzbijanje ovog fenomena tokom dužeg vremenskog perioda. Metodologija koju su Transparency Russia i Open Society Justice Initiative primijenili tokom izbornog procesa u Rusiji poslužila je kao osnova za novu metodološku platformu za praćenje koju je CeMI prvi put primijenio tokom predizborne kampanje za prijevremene parlamentarne izbore 2009. godine. Praćenje zloupotrebe državnih resursa bilo je obeshrabrujuće od samog početka. Opseg prisustva zloupotrebe državnih resursa rezultirao je smanjenjem povjerenja javnosti i doveo do krize legitimite izbornih rezultata u 2012, 2013 i 2016. godini, dovodeći u opasnost konkurentnost i transparentnost izbora.

Od tada, prepoznajući važnost i sveobuhvatnost ovog problema i njegov negativan uticaj na demokratsko okruženje, naša organizacija je uložila značajne organizacione napore zalažeći se za usvajanje posebnog zakona koji bi regulisao ZDR u izbornim procesima. Iako su kreatori politike odlučili primijeniti drugačiji pristup i regulirati ZDR kroz postojeću uredbu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2015), činjenica da je ZDR prvi put sveobuhvatno uređena u Crnoj Gori je obećavala. Stvoren je prozor mogućnosti da zakonski okvir konačno omogući razdvajanje države i vladajućih političkih partija. Nažalost, praksa i manifestovani oblici ZDR-a u nedavnim izbornim procesima izazivaju ozbiljnu zabrinutost zbog uporišta koje ovaj fenomen ima u Crnoj Gori.

Međutim, gotovo 12 godina kasnije, i unatoč značajnim zakonodavnim poboljšanjima, donosimo slične zaključke o stanju ZDR-a u Crnoj Gori. To je pokazatelj da u međuvremenu nije postojala ni istinska politička volja, ni dovoljna institucionalna spremnost da se sprijeći ili iskorijeni fenomen ZDR-a koji i dalje ugrožava legitimitet i demokratičnost izbornih procesa. Izborne procese od 2009. godine obilježila je široka upotreba državnih resursa od strane bivše vladajuće većinske stranke (DPS-a) i njenih podređenih koalicionih partnera. Iako su očekivanja nakon demokratske promjene vlasti 2020. godine bila velika, trenutna vladajuća većina i stav nove Vlade prema korištenju državnih resursa u svrhe predizborne kampanje, nažalost su nepromijenjeni. Pravni okvir i napor nadležnih državnih organa da spriječe pojavu ZDR-a ostali su ograničeni.

U tom kontekstu, ova studija želi predstaviti rezultat praćenja zloupotrebe državnih resursa tokom posljednjih parlamentarnih izbora (2020) i lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom (2021). Aktivnosti praćenja sprovedene su u sklopu projekta ECAC - Podrška donosiocima odluka u implementaciji antikorupcijskih standarda, koji CeMI sprovodi u saradnji s Međunarodnom fondacijom za izborne sisteme (IFES) i CEELI Institutom. Studija je podijeljena u tri poglavља.

- Poglavlje I daje kratki opis državnih resursa i ZDR-a, kao i njegove oblike.
- Poglavlje II sadrži informacije o najvažnijim međunarodnim dokumentima koji regulišu područje ZDR-a, kao i pregled pravnog okvira koji reguliše zloupotrebu državnih resursa u Crnoj Gori.
- Poglavlje III sadrži informacije o metodologiji za praćenje ZDR-a tokom izbora i detaljne informacije o nalazima CeMI-ja. Na kraju su predstavljeni zaključci i preporuke.

I Zloupotreba državnih resursa (ZDR) tokom izborne kampanje - definicija i oblici ZDR-a

1.1. Definisanje zloupotrebe državnih resursa tokom izborne kampanje

Da bismo bolje razumjeli šta je zloupotreba državnih resursa, potrebno je prvo definisati šta su to državni resursi. Venecijanska komisija u svom izvještaju o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa, naglašava važnost pravilne definicije pojma „administrativni / državni resursi“. Prema tumačenju Komisije, može se zadržati sljedeća definicija administrativnih resursa: *Administrativni resursi obuhvataju: ljudske, finansijske materijalne, resurse u naturi i druge nematerijalne resurse kojima tokom izbornih procesa raspolažu i izabrani predstavnici i predstavnici javnog sektora a koji proizlaze iz njihove kontrole nad zaposlenima, finansijskim sredstvima, raspoređivanjem i pristupa javnim objektima. To takođe podrazumijeva resurse kojima se raspolaže u vidu prestiža ili javnog prisustva koje dolazi od njihovog položaja kao izabranih predstavnika ili javnih službenika i koji se mogu pretvoriti u političku podršku ili druge oblike podrške.*¹

Opšteprihvaćena definicija zloupotrebe državnih resursa (ZDR) ne postoji ni u crnogorskom zakonodavstvu ni u međunarodnom pravu. Međutim, brojne države, kao i međunarodne institucije i organizacije prepoznaju važnost ove teme, zbog čega su zloupotrebe državnih resursa obrađene u brojnim stranim nacionalnim i međunarodnim dokumentima. Stoga, postoji zajednički pristup koji objašnjava ovaj fenomen i nekoliko pokušaja definisanja zloupotrebe državnih resursa koji se mogu spomenuti. Jedna od mogućih definicija zloupotrebe državnih resursa je *svako korišćenje državnih resursa za podršku ili podrivjanje bilo kojeg političkog aktera (poput političke stranke ili koalicije ili kandidata za javnu funkciju).*² Zloupotreba državnih resursa može se definisati i kao *oblik političke korupcije u kojem pojedinci, stranke ili druge grupe koje kontrolišu resurse državnog i javnog sektora („trenutne političke snage“) koriste resurse kako bi povećale svoje šanse da izaberu druge pojedince ili grupe koje favorizuju.*³ Zloupotrebu državnih resursa takođe možemo definisati *kao neprimjerene prednosti koje su određene stranke ili kandidati stekli upotrebom službenog položaja ili vezama s vladinim institucijama kako bi uticali na ishod izbora.*⁴

Iz navedenog se može zaključiti da je ZDR oblik političke korupcije koji je dominantno prisutan tokom predizbornih kampanja, koji karakteriše povećan stepen nepravedne izborne prednosti koju političke stranke vladajuće većine dobijaju nezakonitom upotrebom državnih resursa. Zloupotreba državnih resursa je prepoznata kao nezakonito ponašanje državnih službenika, vladajućih političkih kandidata i stranaka koji koriste svoje službene položaje ili veze sa vladinim institucijama s ciljem uticaja na ishod izbora. U osnovi, ZDR stvara neravnopravan položaj političkih aktera koji može presudno uticati na izborne rezultate. Jednakost izbornih kandidata („ravnopravan teren“) u izbornom periodu neki autori smatraju jednim od ključnih elemenata demokratije, tj. elementom koji razlikuje demokratsko društvo od tzv. kompetetivnih autoritarnih režima koji su se pojavili nakon Hladnog rata.⁵

Povezivanjem pojma zloupotrebe državnih resursa sa predizbornom kampanjom preciziraju se suština i vremenska komponenta ovog fenomena. Naravno, državni resursi mogu se zloupo-

¹ Izvještaj Venecijanske komisije, CDL-AD(2013)033 paragraf 12

² Magnus Ohman, The Abuse of State Resources, Vašington, D.C., IFES, 2011

³ Centar za istraživanje anti-korupcije, Final Report on Monitoring the Misuse of State Resources during election campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections, Moskva, 2004, str. 13

⁴ OEBS/ODIHR, Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015, str. 22

⁵ Levitsky i Way, Competitive Authoritarianism, Hybrid Regimes After Cold War, Kembridž, Univerzitet Kembridž, 2010, str. 7

trijebiti i izvan predizborne kampanje, ali u tom slučaju radi se najčešće o običnoj korupciji sa ciljem ličnog bogaćenja pojedinaca, ili sticanje političke / materijalne koristi stranaka na vlasti. Stoga, neophodni preduslovi za postojanje zloupotrebe državnih resursa su:

- **Predmet zloupotrebe** – državni resursi (finansijski, institucionalni, ljudski, medijski, regulatorni itd.);
- **Subjekt zloupotrebe** – politički subjekti, političari, državne/lokalne samouprave i
- **Motiv zloupotrebe** – sticanje izborne prednosti za političku stranku ili kandidata kojeg subjekt podržava, ostanak na vlasti itd.⁶

Ova studija se oslanja na kategorije koje je definisala Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES). Državni resursi, prema IFES-ovom modelu⁷ mogu se grupisati u četiri kategorije:

1. **Finansijski resursi:** novčana sredstva (obično iz budžeta različitih nivoa vlasti, kao i institucija u državnom vlasništvu ili kojima upravlja država/lokalna samouprava);
2. **Institucionalni resursi:** nenovčani materijalni i kadrovski resursi dostupni državi, uključujući javne medijske servise i druga sredstva komunikacije;
3. **Regulatorni resursi:** mandat za donošenje zakona i propisa koji uređuju dozvoljeno i zabranjeno ponašanje u državi. Ovo regulatorno pravo se odnosi na bilo šta, od Krivičnog zakonika do redoslijeda na kojem se kandidati nalaze na glasačkom listiću;
4. **Represivni resursi:** upotreba službi bezbjednosti i institucija za sprovođenje zakona i pravila uspostavljenih regulatornim resursima (vojska, policija). Povezano je sa monopolom države na legitimnu upotrebu fizičke sile.

U idealnim okolnostima, državni resursi služili bi samo za postizanje i promociju javnih interesa. Državni resursi su sastavni dio svakog državnog aparata, bez kojeg je njegovo funkcionisanje nezamislivo. Međutim, u zemljama u tranziciji, upotreba državnih resursa od strane političkih subjekata u svrhu postizanja ličnih ili stranačkih ciljeva i interesa je uobičajena pojava, koja može štetiti legitimitetu izbornog procesa i u krajnjem, demokratiji.

1.2. Pojavni oblici ZDR-a tokom izborne kampanje

Zloupotreba državnih resursa za vrijeme izbornih procesa jedan je od najčešćih izazova koje posmatračke misije ističu u svojim izvještajima o posmatranju. Na fenomenološkom nivou, gotovo da nema vlade ili većinske vladajuće partije koja, namjerno ili nemamjerno, ne koristi raspoložive državne resurse u svrhu povećanja šansi za bolji izborni rezultat. Stoga, ovu pojavu treba neprestano posmatrati i sprovoditi mjere za njenu prevenciju kako bi se ograničile u razumnoj mjeri. Države imaju širok dijapazon mogućih rješenja za sprječavanje ZDR-a u izbornim procesima. Neophodan preduslov je, naravno, nedvosmislena politička volja i politička odgovornost, kako bi se osiguralo poštovanje standarda fer i slobodnih izbora. U suprotnom, široko rasprostranjena zloupotreba državnih resursa može kompromitovati demokratski legitimitet izbornih rezultata.

Venecijanska komisija, u svom Izvještaju o zloupotrebi administrativnih sredstava tokom izbornih procesa⁸ razlikuje termine "upotreba" i "zloupotreba" u kontekstu korišćenja državnih resursa tokom izbora, ističući da je "upotreba" resursa u suštini zakonom dozvoljena, što implicira zakonsku mogućnost upotrebe državnih resursa za vrijeme izbornih procesa, u cilju pravilnog funkcionisanja institucija, uz osiguranje da njihova upotreba nije usmjerena u svrhu

⁶ Vlado Dedovic, Upotreba državnih resursa u toku izborne kampanje, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2009, str. 6

⁷ Magnus Ohman, op.cit.

⁸ Izvještaj Venecijanske komisije, CDL-AD(2013)033 paragraf 10

izborne kampanje. Suprotno tome, zloupotreba državnih resursa, prema izvještaju Venecijanske komisije, trebalo bi da zakonom bude sankcionisana zbog nezakonite upotrebe javnih resursa od strane postojećih i državnih službenika u svrhe kampanje. Međutim, povlačenje jasne granice između legitimne upotrebe državnih resursa i ZDR-a može biti izazov i nije uvijek moguće regulisati svaku vrstu ponašanja koja bi mogla činiti ZDR. Na primjer, nije moguće regulisati šta državni službenici mogu ili ne mogu raditi u slobodno vrijeme, van radnog vremena, ili odrediti stvarnu namjenu socijalnih davanja ugroženim kategorijama tokom izborne kampanje.

U tom smislu, na bazi prethodnog iskustva, možemo identifikovati nekoliko oblika ZDR-a koji su se javili u prethodnim izbornim ciklusima u Crnoj Gori:

1. Zloupotreba institucionalnih resursa;
2. Zloupotreba finansijskih resursa;
3. Zloupotreba javnih medijskih resursa.

Javni medijski resursi biće samo kratko objašnjeni u ovom dijelu, ali ovaj oblik zloupotrebe nije bio predmet nadzora CeMI-ja na izborima 2020. godine.

1.2.1. Zloupotreba institucionalnih resursa

Kao što je prethodno navedeno, institucionalni resursi se odnose na: a) nenovčana materijalna sredstva i b) kadrovske resurse koji su na raspolaganju državi.

- a. Kada je riječ o nenovčanim materijalnim sredstvima, to uključuje državne kancelarijske prostore i druge javne prostorije, kancelarijsku opremu, javni prevoz i druga državna vozila. Politički subjekti mogu koristiti ove resurse na brojne načine u svrhu sticanja prednosti nad opozicijom tokom predizbornih kampanja. To uključuje: organizovanje predizbornih skupova u javnim prostorijama; korišćenje kancelarija i kancelarijske opreme za ugovaranje sastanaka sa biračima; štampanje materijala za kampanju; prevoz građana na političke skupove javnim prevozom itd.
- b. Kadrovski resursi su državni službenici i namještenici, tj. osoblje zaposleno u raznim državnim institucijama – kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Vladajuća partija može angažovati državne ili lokalne službenike da učestvuju u predizbornim aktivnostima, s izričitim ciljem sticanja političke prednosti. Te aktivnosti uključuju: prikupljanje potpisa podrške političkoj stranci u raznim državnim organima; direktno učešće javnih službenika u predizbornim političkim događajima; sprovodenje izbornog istraživanja za političke subjekte; priprema i distribucija propagandnog materijala političkog subjekta; funkcionerska kampanja itd. Glavni kriterijum za označavanje ovih aktivnosti kao ZDR je vrijeme kada se aktivnost odvijala, tj. zloupotreba postoji ako se službenik bavio tim aktivnostima u radno vrijeme i kao osoba koju zapošljava država.

Jedan od najčešćih oblika institucionalne ZDR u Crnoj Gori, koji zahtijeva dodatno pojašnjene, jeste prethodno pomenuta funkcionerska kampanja. Ovaj oblik ZDR-a postoji kada Vlada i državni funkcioneri uzmu aktivno učešće u kampanji u toku radnog vremena. Ova vrsta zloupotrebe se najčešće ispoljava kao službeno putovanje i zvanična posjeta raznim djelovima države ili opština u kojima se održavaju izbori, za koje vrijeme se funkcioner sastaje sa građanima i pojavljuje u medijima da bi govorio o budućim aktivnostima, projektima, investicijama itd. Funkcionerskom kampanjom se gubi granica između partije i države, što se negativno održava na percepciju javnosti o fer izbornim rezultatima. Zbog toga, funkcioneri se moraju uzdržavati

od aktivnosti u kampanji koje za cilj imaju promociju političkih partija koje su na vlasti, a kojima se zloupotrebljava javna funkcija isključivo za političke/izborne potrebe. Funcioneri treba da budu svjesni da svoje zvanične funkcije obavljaju za račun svih građana. U skladu sa tim, moraju obavljati svoju funkciju odgovorno i politički neutralno. Funcioneri koji žele aktivno da učestvuju u kampanji, trebali bi da zamrznu svoje funkcije za vrijeme izborne kampanje, čime bi doprinijeli stvaranju atmosfere fer i poštenog izbornog takmičenja.

Kada je riječ o funcionerskoj kampanji, uočili smo ovo ponašanje za vrijeme lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom 2021. godine.

Primjer eksplicitne zloupotrebe institucionalnih resursa u formi funcionerske kampanje, je posjeta predsjednika Skupštine, Alekse Bečića u Nikšiću 10. marta 2021. godine, za vrijeme izborne kampanje u ovoj opštini. Bečić je takođe i predsjednik Demokrata, članice vladajuće koalicije, kao i jedne od partija koje su učestvovali na ovim izborima. Za vrijeme njegove posjete, Bečić se pridružio „Karavanu mira“, koji je predstavljao aktivnost u kampanji Demokrata, čime je aktivno učestvovao u kampanji sopstvene partije (vidi Anex). Ovaj događaj predstavlja jasno kršenje člana 44 stav 4 ZFPSIK, koji zabranjuje javnim funcionerima da učestvuju u kampanji u toku radnog vremena.

1.2.2. Zloupotreba finansijskih resursa

Zloupotreba finansijskih resursa se odnosi na trošenje državnih ili opštinskih budžetskih sredstava i drugih javnih fondova za finansiranje raznih aspekata izborne kampanje. Finansijski resursi mogu biti zloupotrijebljeni direktno ili indirektno. Finansijski resursi se mogu zloupotrijebiti putem direktnog finansijskog podsticaja potencijalnim biračima. Najekstremniji primjer direktne zloupotrebe finansijskih resursa je upotreba sredstava iz državnog budžeta za prikrivenu ili poluprikrivenu kupovinu glasova. Veoma prisutan oblik zloupotrebe državnih finansijskih resursa je upotreba državnog budžeta za finansiranje izborne kampanje, ili tzv. „protok novca“ sa državnog računa na račune vladajućih političkih partija. Indirektno, finansijski resursi se mogu zloupotrijebiti putem izdataka državnog/lokальнog budžeta za usluge i/ili infrastrukturne projekte tokom predizborne kampanje, jer takvi izdaci se mogu koristiti i za uticaj na birače.



Javni fondovi takođe mogu biti korišteni za uvećanje zarada i/ili penzija, za odobravanje različitih studentskih kredita i stipendija, otplate dugova ili, kako je često slučaj u Crnoj Gori i što će biti opisano u trećem poglavљu studije, za isplatu socijalne zaštite i drugih oblika socijalnih davanja potencijalnim pristalicama prije izbora, mijenjajući obrasce glasanja (vidi stranu 35).

Kao što je navedeno, indirektno, ova vrsta zloupotrebe ima oblik različitih državnih ili opštinskih infrastrukturnih projekata tokom predizbornih kampanja, koji se finansiraju iz državnog/opštinskog budžeta. Obično su praćeni obećanjima o ekonomskom rastu i stvaranju novih mogućnosti za zaposlenje. Najavu takvih projekata vladajuća partija često koristi kao političku propagandu. Primjeri iz Crne Gore uključuju: izgradnju ili rekonstrukciju mostova, autoputeva i javnih prostora (parkovi, igrališta, fontane itd.), izgradnju i obnovu škola i bolnica i organizo-

vanje različitih sportskih, kulturnih ili umjetničkih događaja tokom izbornih kampanja. U Crnoj Gori se ova vrsta zloupotrebe obično javlja zajedno sa institucionalnom zloupotrebotom, tj. sa funkcionerskom kampanjom.

Jasan primjer funkcionerske kampanje je radna posjeta bivšeg premijera opštini Žabljak tokom parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine,⁹ tokom koje je premijer prvo naglasio da je vlada ispunila sva svoja obećanja i da je Žabljak doživio preporod u smislu infrastrukture. Dalji naglasak je bio na činjenici da je tokom mandata vlade, za postizanje razvojne vizije Žabljaka, Uprava za javne radove uložila 11 miliona eura u infrastrukturne projekte na Žabljaku, a Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je uložilo 2,6 miliona eura. Tokom svoje posjete, premijer je posjetio nekoliko infrastrukturnih projekata i lokacija, uključujući gradilište „Durmitor Hotel & Villas“, još jednom naglašavajući novčanu vrijednost projekta, usput najavljujući da će taj hotel stvoriti 104 radna mjesta. Još primjera ove vrste ZDR-a tokom parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine, kao i lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom 2021. godine je predstavljeno u Aneksu.

1.2.3. Zloupotreba javnih medijskih resursa

Mediji takođe imaju značajnu ulogu u toku izbora. Pored izvještavanja o raznim temama od interesa za širu javnost, mediji se mogu koristiti za edukaciju birača o njihovim pravima i, u idealnom slučaju, pružaju jednaku zastupljenost svim političkim subjektima koji se takmiče na izborima.

Politički subjekti mogu imati korist od povećane vidljivosti i pozitivne slike u medijima. Ovo je posebno tačno kada su u pitanju državni i lokalni mediji, tj. javni mediji. Državni mediji imaju obavezu prema građanima da pružaju tačne, uravnotežene, razumljive i nepristrasne informacije o domaćim i međunarodnim zbivanjima od javnog interesa.¹⁰ Međutim, ova odgovornost je od posebne važnosti za vrijeme izbora, zbog čega javni mediji moraju kontinuirano održavati povjerenje javnosti.

Postoje dva načina na koja se ova vrsta zlostavljanja manifestuje:

1. kroz nejednaku zastupljenost izbornih lista i/ili kandidata u državnim ili lokalnim medijima tokom predizborne kampanje;
2. favorizovanjem vladajuće političke opcije ili kandidata u programu državnih, odnosno lokalnih medija.

Nejednaka zastupljenost izbornih lista ili kandidata je jasna. Ogleda se u više sadržaja i vremena posvećenog vladajućoj partiji u državnim ili lokalnim medijima u odnosu na opoziciju. Drugi oblik zlostavljanja je lukaviji, jer favorizovanje jedne stranke nad drugom može imati mnogo oblika, od uobičajenije vrste pozitivnog izvještavanja o vladajućoj partiji i njihovim kandidatima, što može biti vrlo suptilno, do cenzure ili negativne kampanje protiv opozicije.

⁹ Izvor: <https://rtcg.me/vijesti/politika/288049/na-zabljaku-ispunjeno-gotovo-sve-obecano.html>

¹⁰ Član 9, st. 3 tačka 12 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 80/2020)

II Međunarodni dokumenti i nacionalni pravni i institucionalni okvir

2.1. Međunarodni dokumenti

Iako ne postoji jedinstveni set međunarodnih pravnih standarda posvećen temi zloupotrebe državnih resursa, postoji više međunarodnih dokumenata koji se bave zloupotrebom državnih resursa, kao što su:

1. **Venecijanska komisija – Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima**,¹¹ u kojem piše: *Ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zagarantovana. U tom cilju, neophodno je da državne vlasti imaju neutralan stav, naročito u odnosu na: i. izbornu kampanju; ii. medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija; iii. finansiranje stranaka i kampanje iz budžeta;*
2. **Venecijanska komisija – Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija**,¹² u kojem piše: *Pored različitih oblika finansiranja predviđenih zakonom, svaka partija dužna je da se uzdržava od primanja pomoći, finansijske ili u naturi, od bilo kojih organa uprave, naročito onih na čijem su čelu njeni članovi*, kao i da “nijedna partija ne smije da prima tajnu ili nelegalno pribavljenu finansijsku pomoć;
3. **Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR zajedničke smjernice “Sprječavanje i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih kampanja”**,¹³ gdje se navodi: *Pravni okvir treba da predviđa opštu zabranu zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa. Zabранa mora biti uspostavljena na jasan i predvidljiv način. Moraju se predviđeti i sprovesti sankcije za zloupotrebu administrativnih resursa. Takve sankcije moraju biti primjenljive, proporcionalne i odvraćajuće.*
4. **Komitet ministara Savjeta Evrope Preporuka Rec(2003)4**,¹⁴ u kojoj se navodi: *Potrebno je primijeniti objektivan, pravičan i razuman kriterijum u pogledu raspolaganja državne podrške, i države bi trebalo da osiguraju da bilo koja pomoć od države i/ili građana ne ometa nezavisnost političkih partija;*
5. **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)**,¹⁵ u kojoj se navodi: *Svaka država ugovornica ima obavezu da usvoji zakonske i druge mjere potrebne da, kao krivična djela, kada se počine namjerno, predviđi pronevjeru, protivpravno prisvajanje ili drugo nelegitimno korišćenje od strane javnog funkcionera u sopstvenu korist ili u korist nekog drugog lica ili subjekta bilo koje imovine, javnih ili privatnih sredstava ili hartija od vrijednosti ili bilo koje druge vrijednosti povjerene tom javnom funkcioneru na osnovu njegovog položaja;*
6. **Kopenhagenski dokument**,¹⁶ u kojem piše: *Države učešnice... svečano izjavljuju da su među onim elementima pravde koji su od suštinske važnosti za puno izražavanje urođenog dosta-janstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića sljedeća: ...jasna separacija države od političkih partija; naročito, političke partije neće biti sjedinjene sa državom, i kako bi se osig-*

¹¹ Venecijanska komisija, Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, Smjernice i obrazloženje, Strazburg, 2002, str. 7, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-srb)

¹² Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija, str. 9, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2009)002-e)

¹³ Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR, Preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, Joint Guidelines, Venecija, 2016, str. 7, dostupno na: https://www.venice.coe.int/images/GBR_2016_Guidelines_resources_elections.pdf

¹⁴ Savjet Evrope, Komitet ministara, Preporuka Rec(2003)4 Komitet ministara zemljama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, dostupno na: <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/međunarodni-dokumenti-i-konvencije/default.aspx?id=168&langTag=bs-BA>

¹⁵ Ujedinjene nacije, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, str. 21, dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Konvencija_UN_protiv_korupcije.pdf

¹⁶ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Kopenhagen, 1990, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

uralo da volja naroda služi kao osnova vlasti, države učesnice će... pružiti takvim političkim partijama i organizacijama neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom.

7. **Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR Smjernice o analizi medija tokom posmatračkih misija,**¹⁷ gdje piše: *Iako se očekuje da svi mediji nude odgovorno i pošteno izvještavanje, državni/javni mediji posebno su dužni pridržavati se rigoroznijih standarda budući da pripadaju svim građanima. Korišćenje državnih/javnih medija za promociju određene političke stranke ili kandidata je stoga nelegitimna manipulacija javnosti i javni emiteri bi trebali pružiti cjelovitu i nepristrasnu sliku cijelog političkog spektra u svom izvještavanju o izborima, s obzirom da su obavezna služiti javnosti i pružati raznolike, pluralne i široke stavove.*

Osim ovih međunarodnih dokumenata, postoji nekoliko relevantnih dokumenata dobre prakse u oblasti zloupotrebe državnih resursa, kao što su:

1. Nelojalna prednost: Zloupotreba državnih resursa u izborima (IFES, mart 2017)¹⁸

- Odredbe zakonskog okvira mogu ograničiti zaposlene u javnom sektoru da daju svoj doprinos predizbornim kampanjama dok su na dužnosti ili da učestvuju u određenim vrstama aktivnosti van radnog vremena (na primjer, držanje političkih govora na partijskim skupovima ili aktivno učešće u upravljanju političkom kampanjom ili grupom);
- Određenim funkcionerima može biti ograničeno učešće u aktivnostima izborne kampanje, kako na poslu, tako i van njega, na osnovu njihovog položaja;
- Države bi mogle razmotriti zabranu upotrebe državnih fizičkih resursa u predizbornim kampanjama ili ograničiti upotrebu samo onih resursa koji se mogu nabaviti bez dodatnih troškova za državu. Ako je upotreba državnih fizičkih resursa dozvoljena u svrhe predizborne kampanje, pravni okvir treba da osigura jednake mogućnosti i jasnu proceduru za pravičnu dodjelu takvih sredstava strankama i kandidatima;
- Od političkih stranaka i kandidata može se zatražiti da dostave informacije o svojim ličnim troškovima i troškovima vezanim za izbore kako bi identifikovale slučajevе zloupotrebe javnih resursa;
- Zakonske odredbe mogu ograničiti oglašavanje aktivnosti državnih agencija tokom perioda trajanja kampanje, kako bi se spriječilo da zvaničnik zloupotrijebi vladine komunikacijske resurse u svrhu sticanja izborne prednosti;
- Zemlje takođe mogu u pravni okvir uključiti odredbe kojima se postavljaju ograničenja na upotrebu vladinih sredstava za štampu ili distribuciju komunikacije tokom perioda izborne kampanje.

2. Priručnik za posmatranje finansiranja kampanje (OEBS/ODIHR, 2015)¹⁹

- Državni resursi ne treba da se preusmjeravaju ili zloupotrebjavaju za potrebe kampanje. Svi državni resursi koji se koriste za potrebe kampanje, kao što su mediji, zgrade i mjesta održavanja događaja, moraju biti dostupni svim učesnicima na izborima na osnovu jednakog tretmana i prema tome objelodanjeni ili prijavljeni;
- Tačnu prirodu svakog zabranjenog izvora doprinosa treba jasno identifikovati u zakonu i utvrditi pravila za postupanje sa prilozima iz ilegalnih ili neidentifikovanih izvora. Ovo može uključivati vraćanje donacije, prenos u državni budžet ili dodjeljivanje humanitarnoj organizaciji po izboru stranke;

¹⁷ Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR, Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions, Venecija, 2009, str. 7, 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)

¹⁸ Dostupno na: https://www.ifes.org/sites/default/files/2017_ifes_unfair_advantage_the_abuse_of_state_resources_in_elections_final_web.pdf

¹⁹ Dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>

- Zakonodavstvo bi trebalo da reguliše doprinose u naturi, kao što su subvencionisano oglašavanje i štampanje, iznajmljivanje kancelarija i opreme. Dobra praksa se primjenjuje ako se zakonom definiše kako se vrjednuju doprinosi u naturi, na primjer na osnovu tržišnih cijena. Dodatno, ako fizičko ili pravno lice oprosti dugovanje za robe ili usluge, to bi trebalo smatrati doprinosom u naturi, podložnim ograničenjima koja se primjenjuju na doprinose i, gdje je primjenljivo, na rashode;
- Zakonom se takođe može regulisati da li kandidati i stranke imaju pravo da troše svoja privatna sredstva i može se postaviti ograničenje. U nekim državama ovo pitanje se ne rješava, dok u drugim privatni fondovi podliježu istim pravilima kojima se uređuju ostale donacije;
- Dobra je praksa dopustiti samo bankovne zajmove i dugove po kreditnim karticama, a ne kredite od drugih korporacija ili od pojedinaca. Svaki odnos dužnik-povjerilac koji uključuje pravna i fizička lica snosi rizik stvaranja zavisnosti i ostavljanje zakonodavaca ili drugih funkcionera zavisnim od njihovih povjerilaca;
- Imperativ je da zakonom bude jasno definisano šta čini trošak kampanje. Ovo omogućava kandidatima i strankama da klasifikuju svoje troškove u izvještajima i osiguraju da su njihovi rashodi u skladu sa ograničenjima potrošnje. Nenovčani doprinosi treba da se računaju u gornju granicu rashoda prema njihovoj tržišnoj vrijednosti; u suprotnom se ova ograničenja mogu zaobići;
- Neophodno je da zakon definiše vremenski period tokom kojeg se izborni takmičari moraju pridržavati propisa koji uređuju rashode za finansiranje kampanje;
- Važno je da građanski posmatrači, mediji i opšta javnost imaju blagovremen i adekvatan pristup izvještajima o finansiranju kampanje. Izvještaji bi trebalo da budu dostupni javnosti bez nepotrebnog odlaganja i da budu laki za razumijevanje. Važno je da zakonom budu utvrđeni jasni i blagovremeni rokovi za nadzorna tijela za objavljivanje izvještaja i da bude osigurano da su oni lako dostupni javnosti tokom dužeg vremenskog perioda. Dobra je praksa objavljivanje izvještaja na internetu u standardizovanom i pretraživom formatu, kao i putem novina sa velikim tiražom. Takmičari na izborima takođe mogu objaviti svoje izvještaje direktno kao dodatnu mjeru transparentnosti;
- Koje god tijelo ima zadatku da prati finansiranje kampanje, trebalo bi preduzeti efikasne mjere u zakonu i praksi kako bi se osigurala njegova nezavisnost i posvećenost nepristrasnosti. Posebno je važno da procedure imenovanja i razrješenja budu pažljivo izrađene kako bi se izbjegao politički uticaj na članove. Imenovanim licima treba garantovati sigurnost mandata;
- Nezavisnost od političkog uticaja ključna je za kredibilitet i efikasnost nadzornih tijela; u suprotnom, partijski regulator mogao bi vršiti pritisak na opoziciju i favorizovati vladine stranke i kandidate. Čak i ako ne postoji stvarna pristrasnost, nezavisni sastav regulatornog tijela može pomoći da se izbjegne percepcija pristrasnosti i na taj način podstakne povjerenje u nadzorno tijelo. Imenovanja u regulatornom tijelu treba da budu nezavisna od političkog pritiska i trebalo bi da uključuju provjere radi povećanja njegove nepristrasnosti, neutralnosti i finansijske nezavisnosti. Ako je uključeno više od jedne institucije, trebalo bi da postoji jasno određivanje odgovornosti kako bi se izbjegla neizvjesnost, zabuna ili preklapanje nadležnosti.

2.2. Nacionalni pravni okvir

Kao što je prethodno istaknuto, državama se dodjeljuje širok dijapazon mogućnosti za rješavanje problema zloupotrebe administrativnih resursa. Crna Gora je jedna od rijetkih zemalja u Evropi koja je odlučila da sveobuhvatno reguliše područje izbornih zloupotreba. Na osnovu iskustava prikupljenih tokom izbornih ciklusa u kojima je ozbiljno doveden u pitanje integritet izbornih rezultata (u periodu 2012-2014), Crna Gora je odlučila da preduzme ovaj korak i da kroz različite zakonske dokumente obezbijedi detaljno regulisanje raznih oblika izbornih zlo-

upotreba. Različiti oblici ZDR-a u Crnoj Gori regulisani su nizom zakonodavnih akata, od kojih su najvažniji Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (u daljem tekstu: ZFPSIK) i Zakon o izboru odbornika i poslanika. Pored ovih zakona treba pomenuti i Zakon o izboru predsjednika Crne Gore, Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o vojsci Crne Gore i Krivični zakonik Crne Gore, kao i Etički kodeks državnih službenika i namještenika, koji takođe sadrži odredbe koje regulišu zloupotrebu državnih resursa. Na nivou podzakonskih akata važno je pomenuti i Pravilnik o načinu kontrole primjene odredbi članova 33 do 45 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i načinu vršenja kontrole i nadzora tokom izborne kampanje, koji prema svom imenu, propisuje način kontrole zloupotrebe državnih resursa od strane Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu: ASK).²⁰

2.2.1. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja

U Crnoj Gori je u 2020. godini usvojen novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (u daljem tekstu: ZFPSIK).²¹ Ovaj zakon uređuje način sticanja i obezbeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

Zakon se sastoji od 77 članova podijeljenih u 10 poglavlja, prema tabeli:

Poglavlja Zakona	Relevantni članovi
I Osnovne odredbe	1- 11
II Finansiranje redovnog rada političkih subjekata	12 - 15
III Finansiranje izborne kampanje za izbor poslanika i odbornika	16 - 27
IV Finansiranje izborne kampanje kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore	28 - 32
V Zabrane i ograničenja	33 - 46
VI Finansijsko poslovanje političkog subjekta	47 - 49
VII Podnošenje i objavljivanje izyještaja	50 - 54
VIII Nadzor	55 - 63
IX Kaznene odredbe	64 - 71
X Prelazne i završne odredbe	72 - 77

²⁰ Dostupno na: https://antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik_kontrola_33-45.pdf

²¹ Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ("Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020)

Najvažniji dio zakona, koji se odnosi na niz obaveza, ograničenja i zabrana državnim vlastima, političkim subjektima i subjektima koji pružaju usluge medijskog oglašavanja tokom predizborne kampanje definisani su u poglavlju **V Zabrane i ograničenja, članovima 33-46 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. Na osnovu negativnih iskustava i prakse utvrđenih tokom prethodnih izbornih procesa, zakonodavac je odlučio da u zakon uvrsti različite oblike zabrana i ograničenja, sa namjerom da riješi ključne nedostatke i oblike ZDR-a u Crnoj Gori. Uvođenjem ovih odredbi, Crna Gora je ušla u krug država koje regulišu upotrebu državnih resursa za prijedloge predizborne kampanje, u okviru izbornog zakonodavstva. Zakon, međutim, ne definiše zloupotrebu državnih resursa kao takvu, već su različiti oblici ZDR-a obuhvaćeni članovima **33-44**²²:

1. Zabrana finansiranja (član 33 i 34);
2. Zabrana vršenja pritiska (član 35);
3. Zabrana korišćenja državnih resursa i distribucije reklamnog materijala i prikupljanje potpisa podrške za podnošenje izborne liste i kandidature (član 36);
4. Zabrana oglašavanja (član 37);
5. Ograničenje upotrebe državnih resursa (član 38);
6. Zabrana upotrebe državne mehanizacije i opreme (član 39);
7. Transparentnost socijalnih davanja (član 40);
8. Transparentnost budžetskih rashoda (član 41);
9. Zabrana otpisa dugova (član 42);
10. Korišćenje službenih vozila (član 43);
11. Zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica (u periodu izborne kampanje) (član 44);

Ovi članovi regulišu više od ZDR-a, tj. neki stavovi ovih članova pokrivaju druge aspekte finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja (na primjer, član 33 stav 1, zabranjuje političkim subjektima primanje materijalne i novčane pomoći i doprinosa u naturi od različitih subjekata, ali samo doprinosi javnih institucija, pravnih lica i kompanija sa udjelom u državnom kapitalu bi predstavljali ZDR).

Relevantnim kaznenim odredbama propisane su sankcije za kršenje ovih članova (primjeri navedeni u tabeli 1 na strani 19). Zakonom su propisane i obaveze državnih organa da ispoštuju određene rokove za objavljivanje i dostavljanje ASK-u izvještaje sa njihovih računa, izvode iz državne kase i analitičke kartice o potrošnji budžetskih rezervi, podatke o raspodjeli socijalnih davanja, odluke o zapošljavanju i druga dokumenta, kako bi se postigla transparentnost u korišćenju državnih resursa tokom izborne kampanje. Takođe, državni organi su dužni da dostave ASK-u sve odluke o zapošljavanju, donesene u skladu sa Zakonom o radu i srodnim propisima, kao i svu prateću dokumentaciju, u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

U **Tabeli 1**, samo relevantni stavovi članova 33-44 su predstavljeni i kategorisani prema obliku ZDR-a koji regulišu.

²² Iako su članovi 45 i 46 dio ovog poglavlja, ova dva člana ne regulišu pojedinačne oblike ZDR-a, već uslove za primjenu i kontrolu primjene članova 33-44.

Tabela 1: Zloupotreba državnih resursa u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja

ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA			
Zabrana/ Ograničenje	Član zakona	Opis	Propisana sankcija (Čl. 64-70)
ABUSE OF INSTITUTIONAL RESOURCES			
Zabrana korišćenja državnih prostorija	Čl. 36 st. 1	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 jednakci uslovi za sve učesnike u izbornom procesu.	5.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj izrečena političkom subjektu. 500-2.000 EUR novčana kazna za prekršaj izrečena 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.	5.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj izrečena političkom subjektu; 500-2.000 EUR novčana kazna za prekršaj izrečena odgovornom licu u političkom subjektu.

Zabranu 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.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu
Zabranu upotrebe službenih vozila	Čl. 43 st. 1	Javnim funkcionerima je zabranjena upotreba službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe. ²³	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 mesta.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu; 5.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj izrečena pravnom licu.

²³ Ova zabrana se ne odnosi na "štičene ličnosti". 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 obezbeđuju Uprava policije, u kojoj je sadržana lista štičenih ličnosti. Ova lica mogu koristiti službeni automobile 24/7. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/2eb28412-7a11-484e-aae0-e619faf21195?version=1.0>

Zabranu funkcionerske kampanje	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.	500-2.000 novčana kazna za prekršaj izrečena fizičkom licu.
--------------------------------	--------------	---	---

ZLOUPOTREBA FINANSIJSKIH RESURSA

Zabrane finansiranja	Čl. 33 st. 1	Zabranjeno je političkim subjektima primanje materijalne, finansijske pomoći i novčanih priloga od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću.	10.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj, izrečena političkom subjektu. 500-2.000 novčana kazna za prekršaj, izrečena 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.	500-2.000 EUR novčana kazna za prekršaj, izrečena 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.	10.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj, izrečena političkom subjektu; 500-2.000 novčana kazna za prekršaj, izrečena 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.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu.
Ograničenja i zabrane korišćenja državnih sredstava	Čl. 38 st. 1	Državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim Državnoj izbirnoj komisiji i opštinskim izbornim komisijama, zabranjena je mjesечna potrošnja veća od prosječne mjesecne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu.
	Čl. 38 st. 2	Ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine zabranjena je mjesечna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesecnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena 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 mjesecačna potrošnja veća od prosječne mjesecne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena 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.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu.
Transparentnost socijalnih davanja	Čl. 40 st. 1 i 2	Državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena je isplata, odnosno davanje jednokratne novčane pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite, osim u slučaju smrti člana porodice, teškog oboljenja koje prouzrokuje trajni invaliditet u procentu većem od 50% ili štete na stambenom objektu ili imovini uslijed požara ili prirodne nepogode. Lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena je mjesecačna potrošnja u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite, veća od 20% prosječne mjesecne potrošnje za ova davanja u trećem kvartalu prethodne budžetske godine.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu.

Zabranja 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.	5.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj, izrečena pravnom licu; 500-2.000 novčana kazna za prekršaj, izrečena 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.	5.000-20.000 EUR novčana kazna za prekršaj, izrečena pravnom licu.
Zabranja 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.	200-2.000 EUR novčana kazna izrečena odgovornom licu.
ZLOUPOTREBA REPRESIVNIH RESURSA			
Zabranja 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.

U praksi, sprovođenje sankcija za ZDR je ograničeno. Iako Zakon propisuje jasan opis ograničenja i sankcija, praksa utvrđivanja povreda na osnovu ZDR-a tek treba da se uspostavi. U rijetkim slučajevima gdje dolazi do utvrđivanja povrede zakona, izrečene sankcije su previše blage i ne doprinose efikasnijoj prevenciji ZDR-a. Prema ASK-u, neke odredbe zakona su i dalje neprimjenljive. Neefikasnost utvrđivanja i sankcionisanja ZDR-a najbolje ilustruje podatak da je od 61 pokrenutog prekršajnog postupka u 2020. godini samo pet postupaka pokrenuto zbog kršenja odredbi koje se odnose na ZDR. Naime, četiri postupka su pokrenuta zbog kršenja ograničenja zapošljavanja. Okončana su samo dva postupka pokrenuta zbog kršenja ograničenja u isplati socijalne zaštite, a ukupan iznos izrečenih kazni bio je 266 eura.²⁴

2.2.2. Zakon o izboru odbornika i poslanika

Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 2016. godine,²⁵ u poglavljiju VII (Predstavljanje podnosiča izbornih lista i kandidata sa izbornih lista) sadrži nekoliko odredbi protiv zloupotrebe državnih resursa. Tačnije, sadrži zabrane državnim institucijama i drugim organima da se miješaju u izborni proces i koriste državnu imovinu u svrhu izborne kampanje. Takođe, sadrži i odredbe kojima se traži od državnih institucija da garantuju jednak tretman svim političkim subjektima koji učestvuju na izborima. Zakon predviđa da se imovina (novac, tehnički uređaji, prostorije, oprema i sl.) državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova, jedinica lokalne samouprave i kompanija u kojima država ima vlasnički udio, ne smije koristiti u svrhu promocije kandidata sa izbornih lista (član 50 stav 4). Pored toga, Zakon predviđa da javni funkcioneri koje imenuje ili postavlja Vlada Crne Gore i koje bira ili imenuje lokalna samouprava, državni službenici i namještenici ne mogu učestvovati u izbornoj kampanji, niti mogu javno izražavati svoje stavove povidom izbora, u radnom vremenu, odnosno dok su na dužnosti (Član 50a).

Policjski službenici i pripadnici Agencije za nacionalnu bezbjednost ne smiju učestvovati u izbornoj kampanji u bilo kojem svojstvu. Nadalje, Zakon predviđa da se državnim službenicima i službenicima lokalne samouprave zabrani da, u vrijeme izborne kampanje, svoje medijske nastupe u ulozi državnog ili drugog javnog funkcionera zloupotrijebe i iskoriste za reklamiranje izborne liste i/ili njenog izbornog programa. Propisana kaznena politika kreće se od 500 do 2.000 EUR za fizička lica i 2.000-20.000 za pravna lica (Članovi 116, 117). Članom 114 Zakona predviđeno je da državni organi i organi lokalne samouprave stavlju na raspolaganje svoje prostorije, ostale uređaje, sredstva i opremu za vršenje izborne propagande i obezbjeđuju ravnopravne uslove u njihovom korišćenju svim podnosiocima izbornih lista.

Kaznene odredbe Zakona sadrže zabranu zloupotrebe vojske i drugih resursa za sprovođenje zakona. Zakon zabranjuje naređivanje upotrebe, kao i samu upotrebu vojske, policije, pravosudnih i drugih državnih organa i njihove opreme, za predstavljanje, populisanje ili napade na izborne liste. Propisana kazna je zatvor u trajanju do tri godine. Ova kazna će se izreći i zaposlenima u tim organima, kao i njihovim saradnicima, ukoliko izvrše takvu naredbu. Ako su krivično djelo počinili 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 takođe predviđa propise protiv zloupotrebe medijskih resursa, tačnije propise koji obezb-

²⁴ Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2020. godini. Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_u_2020.pdf

²⁵ 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)

jeđuju jednaku zastupljenost u državnim i lokalnim medijima tokom izborne kampanje. U članu 53, Zakon obavezuje nacionalne, regionalne i lokalne javne radio i TV stanice da osiguraju besplatno i ravnopravno emitovanje najava svih promotivnih skupova subjekata koji podnose listu kandidata. Emitovanje treba da se vrši svakodnevno, da traje jednak i da se emituje u istim vremenskim intervalima kako bi se podržala jednak rasподjela. Dalje, član 53a obavezuje gore pomenute medijske subjekte (koji moraju imati pokrivenost na čitavoj teritoriji Crne Gore) da obezbijede besplatno oglašavanje svim potvrđenim izbornim listama, na jednak način i svakodnevno, u okviru odgovarajućih komercijalnih marketinških blokova na TV ili radio programu, za:

- političko-propagandne TV-klipove, odnosno audio-klipove, u svim blokovima političkog marketinga, u obimu ne manjem od 200 sekundi dnevno, zavisno od planiranog broja reklamnih blokova političkog marketinga;
- 3-minutne izvještaje sa promotivnog skupa, dva puta dnevno, u terminima odmah nakon centralnih večernjih informativnih emisija TV i Radija.

Kršenje ovih propisa rezultiraće novčanim kaznama u rasponu od 2.000 do 20.000 EUR (član 117).

2.2.3. Drugi relevantni zakoni i propisi

Krivični zakonik Crne Gore²⁶ u **članu 193a²⁷** sadrži odredbu protiv neovlašćenog korišćenja državne imovine u izborne svrhe. Ovim članom je predviđeno da službeno lice koje za predstavljanje izborne liste koristi ili omogući 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. Takođe, **član 193b st. 2** predviđa da će se službeno lice koje silom ili prijetnjom ili na drugi protivpravan način utiče da se političkom subjektu daju novčana, nenovčana ili druga sredstva za finansiranje izborne kampanje ili finansiranje političkog subjekta...kazniti zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore²⁸ predviđa, u **članu 9**, da će se propisi iz Zakona o izboru odbornika i poslanika koji se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mesta i zaštitu biračkog prava shodno primjenjivati na izbor Predsjednika. Ovdje spadaju i prethodno navedeni propisi protiv ZDR iz Zakona o izboru odbornika i poslanika. **Članom 22** predviđa se da kandidat za predsjednika ne može koristiti objekte, finansijska sredstva, vozila, tehnička sredstva i drugu državnu imovinu u svrhe kampanje. Iako je u pitanju kaznena odredba, zakon ne precizira kaznu za njeno kršenje.

Zakon o državnoj upravi²⁹ u članu 4 sadrži odredbu koja reguliše zloupotrebu državnih resursa, i predviđa da organi državne uprave vrše poslove po pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno. Organji državne uprave dužni su da u istovjetnim situacijama prema fizičkim i pravnim licima postupaju na istovjetan način, bez diskriminacije. Zabranjeno je političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima državne uprave.

²⁶ 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)

²⁷ Ovaj član je uveden 2017. godine izmjenama KZ-a, ali do sada nije bilo sudskih sporova u vezi sa kršenjem ovog člana.

²⁸ Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore ("Sl. list CG", br. 017/07, 008/09, 012/16, 073/18)

²⁹ Zakon o državnoj upravi ("Sl. list CG", no. 78/2018 od 4.12.2018)

Zakon o državnim službenicima i namještenicima,³⁰ koji se odnosi na sve državne službenike i namještenike u državnim organima, javnim preduzećima i javnim institucijama, zabranjuje zloupotrebu državnih resursa kroz propise koji zabranjuju miješanje državnih organa i zaposlenih u izborni proces. Član 9 Zakona predviđa da državni službenik, odnosno namještenik prilikom obavljanja službenih dužnosti obavlja svoje dužnosti politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom, i dužan je da se uzdržava od javnog izražavanja svojih političkih uvjerenja. Izražavanje takvih uvjerenja smatra se težom povredom službene dužnosti (**član 95**), za koju je propisana sankcija novčana kazna u iznosu od 20-40% zarade u trajanju od 2-6 mjeseci ili prekid radnog odnosa (**član 96**). Državnim službenicima nije zabranjeno da izražavaju svoje političke stavove i da učestvuju u političkoj kampanji van radnog vremena. Dodatno, ne postoje zakonske zabrane za njihovo eventualno učešće u organima za sprovođenje izbora, a često su angažovani kao članovi biračkih odbora u ime političkih partija ili izbornih lista.

Indirektno, ovaj zakon reguliše i zloupotrebu institucionalnih resursa obezbjeđivanjem jednakе dostupnosti radnih mjesta (**član 10**), tj. ovaj član zakona podrazumijeva nepristrasnu politiku zapošljavanja, iako u praksi to često nije slučaj, kao ni politički motivisano zapošljavanje tokom predizbornih kampanja, što je u Crnoj Gori dokumentovana pojava.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika³¹ 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 (**član 10**).

Zakon o unutrašnjim poslovima³² zabranjuje službenicima policije da budu članovi političkih partija, da se politički angažuju i da se kandiduju na državnim ili lokalnim izborima (**član 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 (**član 15**).

Zakon o Vojsci Crne Gore³³ sadrži slične propise. Naime, lice koje služi vojsku dužno je da svoju službu obavlja politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom i dužan je da se uzdrži od javnog izražavanja svojih političkih uvjerenja. Dalje, on/ona ne može biti član političke organizacije (**član 18**). Takođe, **član 60** nalaže nošenje vojne uniforme. Prema ovom članu, vojnog licu je zabranjeno nošenje vojne uniforme ili djelova vojne uniforme prilikom prisustvovanja protestnim ili političkim skupovima i drugim aktivnostima koje nijesu u vezi sa vršenjem službe u Vojsci, kao i prilikom učestvovanja u štrajku van vojnog objekta.

³⁰ Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list RCG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)

³¹ Etički kodeks državnih službenika i namještenika („Sl. list CG“, br. 050/18)

³² Zakon o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 070/21 od 25.06.2021)

³³ Zakon o vojsci Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 51/2017 i 34/2019)

2.3. Institucionalni okvir

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) je državni organ nadležan za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, a samim tim i za borbu protiv ZDR-a. ASK i njene osnovne nadležnosti utvrđene su Zakonom o sprječavanju korupcije,³⁴ ali su njene posebne nadležnosti u oblasti ZDR-a propisane ZFPSIK-om. Nadzorna uloga ASK-a uključuje nadgledanje sprovođenja obaveza propisanih ZFPSIK-om. Osim toga, ASK vrši kontrolu nad aktivnostima i sredstvima koja su prikupili i potrošili politički subjekti tokom kampanje.

Kontrola se, prema planu kontrole i nadzora ASK-a,³⁵ sastoji od praćenja i kontrole rada političkih subjekata, posebno njihovih prijavljenih troškova i njihove obaveze da vrše plaćanja s posebnog računa za potrebe izborne kampanje; prikupljanje dokumenata relevantnih za sprovođenje kontrole nad navedenim aktivnostima političkih subjekata, uključujući račune, ugovore, uzorke oglasa itd. Ovo uključuje kontrolu dokumentacije pružalaca usluga, političkih subjekata koji su te usluge primili tokom terenskih inspekcija. Kontrola i nadzor koji vrši ASK uspostavlja se tako da tokom predizborne kampanje politički subjekti moraju voditi i redovno ažurirati svoju evidenciju o sredstvima prikupljenim iz privatnih izvora i troškovima izborne kampanje. ASK redovno prikuplja podatke o svim aktivnostima političkih subjekata tokom predizborne kampanje u odnosu na sredstva utrošena na finansiranje predizborne kampanje. ASK takođe vrši kontrolu i nadzor nad obračunom doprinosa u naturi, plaćenim medijskim oglašavanjima, zabranama finansiranja ili vođenja kampanja u ime političkih subjekata i drugim zabranama i ograničenjima propisanim Zakonom.

ASK takođe daje kontinuirane smjernice i mišljenja u vezi s primjenom zakona na poreske obveznike, a u slučaju kršenja zakona, pokreće propisane postupke (upravni postupak/istraga ili pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom). ASK može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih nalaza ili na osnovu izvještaja trećeg lica. Postupak vodi direktor ASK-a preko ovlaštenog službenika u ASK-u.

ASK će upozoriti političkog subjekta ako tokom kontrole utvrdi nepravilnosti koje se mogu otkloniti i podnijeće zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu ako se politički subjekt ne pridržava upozorenja ASK-a ili je kršenje zakona takvo da se ne može riješiti.

Ako tokom kontrole i nadzora ASK pronađe informacije i podatke koji ukazuju na nepravilnost ili kršenje zakona, dužna je da u roku od 15 dana od dana kada je utvrđena povreda, podnese izveštaj ili predlog nadležnom organu. To se odnosi na obavezu ASK-a da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom (Prekršajni sud), kao i na obavezu ASK-a da slučaj proslijedi nadležnom tužilaštву ako posumnja da je počinjeno krivično djelo. Međutim, od svog osnivanja, ASK je tužilaštву uputila samo četiri takva slučaja, a svi su se dogodili 2016. godine i odnosili su se na dokumentaciju prikupljenu od političkih subjekata tokom kontrole njihovog redovnog rada.

U slučaju kršenja koje se odnosi na finansiranje izborne kampanje ili finansiranje redovnog rada političkog subjekta, ASK može izreći mjere potpunog ili djelimičnog gubitka prava na prenos budžetskih sredstava za finansiranje izborne kampanje ili obustaviti prenos budžetskih sredstava.

Nažalost, ASK-u nedostaju represivne i istražne nadležnosti i alati za praćenje novca i identifik-

³⁴ Zakon o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br. 053/14 i 042/2017 – odluka US)

³⁵ Plan kontrole i nadzora za izbornu kampanju za izbore koji biti održani 30. avgusta 2020. Godine. Dostupno na: http://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan_kontrole_i_nadzora-2020.pdf

aciju svih izvora nezakonitog finansiranja političkih subjekata. Iako je jedna od njenih osnovnih nadležnosti i ciljeva kontrola finansiranja političkih subjekata, ASK može samo vršiti kontrolu prikupljenih finansijskih sredstava političkih subjekata putem njihovih računa. ASK takođe utvrđuje tačnost potrošnje u kampanji.

Osim toga, ASK vrši kontrolu nad značajnim brojem subjekata, ograničavajući njen uticaj. Nekoliko značajnih događaja ilustruju važnost pružanja alata i mogućnosti za izgradnju vještina za poboljšanje državne istrage o finansiranju političkih subjekata ASK-u. U posljednjem godišnjem izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori (2020)³⁶ istaknuto je da su institucionalni kapaciteti ASK-a ojačani aktivnostima izgradnje kapaciteta i tehničkom pomoći. Međutim, u istom dokumentu napominje se da i dalje postoje izazovi vezani za nezavisnost ASK-a, postavljanje prioriteta, strateški pristup praćenju i kvalitetu odlučivanja. Štaviše, u Izvještaju je zaključeno da ASK tek treba pokazati proaktivniji pristup ispunjavanju svog mandata, uključujući pružanje zaštite zviždačima, te kontrolu finansiranja stranaka i izbornih kampanja.

U posljednjih nekoliko godina, ASK je pojačala napore u kontroli ZDR-a tokom izbornih kampanja. Evropska unija i Savjet Evrope sproveli su zajedničke aktivnosti obuke za izgradnju internih kapaciteta za istrage i za podršku dalnjem razvoju procedura ASK-a za praćenje političkih finansija i zloupotrebu državnih resursa.

Na osnovu godišnjeg izvještaja³⁷ ASK-a za 2020. godinu, ASK je učinila sljedeće:

Broj izvršenih kontrola političkih subjekata	43
Broj izvršenih kontrola nad bankovnim računima	36
Broj kontrolisanih izvještaja koje su dostavili politički subjekti	251
Broj sprovedenih inspekcija političkih stranaka	4.402 (2.325 vezano za postupke javnih nabavki i ugovore sa pružaocima usluga, 4 koji se odnose na terensku kontrolu rada političkih stranaka tokom izborne kampanje)
Broj izdatih upozorenja političkim strankama	74
Broj nadgledanih aktivnosti za pružače usluga	295
Broj pružalaca usluga političkim strankama pod nadzorom	155
Vrijednost nadgledanih aktivnosti pružalaca usluga	1.348.143 EUR
Broj subjekata na centralnom i lokalnom nivou koji su ASK-u podnijeli izvještaje i ostalu potrebnu dokumentaciju	1.105
Broj podnijetih izvještaja od strane javnih subjekata	26.576
Broj uočenih i ispravljenih nepravilnosti u podnesenim izvještajima	888

³⁶ Evropska komisija, Radni dokument Komisije, Izvještaj za Crnu Goru 2020, str. 5.

³⁷ Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_u_2020.pdf

Uprkos ovim brojkama, kao što ćemo vidjeti u sljedećem poglavlju, stvarni rezultati kada je u pitanju pronalaženje i obrada slučajeva ZDR-a nedostaju, što prikazuje nemogućnost ASK-a da sproveđe temeljnu istragu u pogledu ZDR-a. Značajan dio ovoga jednostavno je posljedica velikog broja dokumenata koje ASK mora analizirati. Postoje i zakonodavni nedostaci koji za posljedicu imaju nedostatak saradnje u oblasti kontrole između ASK-a i drugih organa uprave poput Uprave za javne nabavke. S tim u vezi, moramo napomenuti da je Uprava za javne nabavke primila od ASK-a zahtjev za kontrolu donatora u izbornoj kampanji. Ipak, Uprava za javne nabavke nije izvršila kontrolu, već je odlučila da jednostavno dostavi 2.325 ugovora o javnim nabavkama ASK-u na dalju kontrolu i analizu. Pandemija COVID-19 takođe je doprinijela smanjenju kontrole na terenu.

Moramo spomenuti i nedostatak proaktivnosti i svijesti drugih važnih aktera koji bi mogli doprinijeti smanjenju pojave ZDR-a tokom izbornih kampanja. Naime, mediji, koji uprkos izvještavanju o aktivnostima javnih funkcionera tokom predizborne kampanje, nikada nijesu naglasili da je ponašanje javnih funkcionera moglo predstavljati funkcionersku kampanju (ovaj oblik ZDR-a će biti detaljnije obrađen u sljedećem poglavlju). Moramo spomenuti i građane. S obzirom na činjenicu da je Crna Gora mala država, građanima nije teško da posjeduju relevantne informacije o određenim oblicima ZDR-a koje bi mogli podijeliti sa nadležnim organima i institucijama. Ukratko, primjer toga bilo bi notorni problem koji postoji i danas, a to je da političke stranke prikupljaju potpise podrške državnih službenika i namještenika u prostorijama raznih državnih i/ili opštinskih organa. Ipak, uprkos rasprostranjenosti ove prakse, nema službenih izvještaja ili izjava koje potvrđuju praksu koja bi mogla dovesti do istrage, postoje samo anegdote iz indirektnih izvora. S jedne strane, ovo ukazuje na nedostatak svijesti građana da je ovo oblik ZDR-a, ali je takođe pokazatelj da državni službenici i namještenici možda osjećaju pritisak da pruže podršku vladajućoj političkoj partiji, dodajući tako još jedan sloj zloupotrebe. Drugi faktor koji može doprinijeti je loša reputacija ASK-a u pogledu zaštite zviždača.

III Zloupotreba državnih resursa (ZDR) u Crnoj Gori

Zloupotreba državnih resursa (ZDR) fenomen je koji se manifestuje u gotovo svim izbornim procesima od uvođenja višepartijskog sistema u Crnoj Gori. Kao organizacija koja je posvećena praćenju procesa demokratizacije u Crnoj Gori tokom proteklih 20 godina, kroz svoj rad u post-referendumskom periodu, CeMI je identifikovao jedan problem sa kojim se zemlja suočavala od 90-ih godina prošlog vijeka: nezakonito prisvajanje, korišćenje i raspolaganje vlasništvom bivših društveno-političkih institucija i organizacija od strane vladajućih političkih struktura u Crnoj Gori. U početku se ovaj problem činio bezazlenim, ali zapravo je označio početak našeg dugoročnog istraživanja teme koja je do tada bila potpuno neistražena. CeMI je utvrdio da je predmet ozbiljnih finansijskih zloupotreba vlasništvo bivšeg Saveza komunista, Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije i Savez socijalističke omladine Jugoslavije. Kao primjer zloupotrebe državnih finansijskih sredstava, CeMI je prijavio slučaj „Zgrade stare vlade“ koji se odnosi na prostorije koje je bivšoj vladi iznajmio formalni vlasnik - bivša vladajuća stranka (DPS) koja je naslijedila imovinu bivšeg Saveza komunista. Nakon izbora 1992. godine, DPS je iznajmljivao ove prostorije vladi kao kancelarijski prostor, stvarajući profit za stranku.

Ovaj slučaj nam je otkrio dva problema. Prvenstveno, bilo je izuzetno teško napraviti razliku između DPS-a kao političke partije i Vlade Crne Gore. Ovi entiteti su sarađivali tako blisko, da običan građanin nije bio u stanju da napravi razliku između državne i partijske imovine. Drugo, DPS i druge partije nijesu se takmičile na „jednakom terenu“ na crnogorskim izborima. Resursi koje je DPS naslijedio od svojih prethodnika i njegova kontrola nad vladinim resursima, dala je DPS-u prednost u anketama. Prepoznajući da je plaćanje kirije vladi za prostorije koje su u vlasništvu DPS-a samo vrh ledenog brijege, CeMI se aktivno uključio u dublju analizu ZDR-a u Crnoj Gori.

Kao rezultat naših istraživačkih aktivnosti (koje smo sproveli u saradnji sa Transparency Russia i Open Society Justice Initiative) CeMI je razvio prvu metodologiju praćenja ZDR-a, koja je primjenjena tokom kampanje na vanrednim parlamentarnim izborima 2009. Naši nalazi na osnovu prve upotrebe metodologije bili su poražavajući: *Izborna kampanja pokazala je da postoji zloupotreba državnih administrativnih resursa i da ugrožava demokratiju i legitimitet izbornog procesa u Crnoj Gori.*³⁸

U Finalnom izveštaju OEBS/ODIHR-ove ograničene misije posmatranja izbora (LEOM) za vrijeme vanrednih parlamentarnih izbora 2012. godine naglašeno je da su *navodi o izbornim ne-regularnostima i neusaglašenostima u biračkom spisku imali istaknuto mjesto u predizbornim kampanjama. Navodi o zloupotrebi državnih resursa i prijavljena kršenja zabrane zapošljavanja u javnom sektoru tokom predizborne kampanje učinili su nejasnom liniju razdvajanja između državnih aktivnosti i aktivnosti kampanje vladajuće koalicije.*³⁹ Štaviše, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PACE) prijavila je zloupotrebu administrativnih resursa i pritisak i zastrašivanje državnih službenika da glasaju u korist vladajućih političkih snaga.⁴⁰

Finalni izvještaj OEBS/ODIHR sa predsjedničkih izbora 2013. godine⁴¹ osvrnuo se na nekoliko aspekata ZDR-a tokom predizborne kampanje, uključujući aferu „Snimak“ koja uključuje navode o kupovini glasova bivših zvaničnika vladajućeg DPS-a, koji su otkriveni curenjem u javnost

³⁸ Više o tome: <https://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/01/IZVJE%23U0160TAJ-O-FINANSIRANJU-KAMPANJE-2009..pdf>

³⁹ Više o tome: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/98696.pdf>

⁴⁰ Council of Europe, PACE, Observation of the early parliamentary elections in Montenegro (14 October 2012), Election observation report; dostupno na: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLW-V4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xOTE5NiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL3hzB1mby9QZGYvWFJlZi1X-RC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTE5MTk2>

⁴¹ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/103499.pdf>

magnetofonskih traka sa sastanaka DPS-a održanih u pripremi za prijevremene parlamentarne izbore 2012. godine. Dalje, Izvještaj je naglasio da je *okruženje u kome se vodila kampanja bilo jako polarizovano, a tokom čitave kampanje istrajavali su navodi o rasprostranjenom favorizovanju pripadnika vladajuće partije od strane države, kao dominantnog poslodavca, kao i zloupotrebe državnih resursa i kupovine glasova*. Prema misiji OEBS/ODIHR-a, kako bi se povećalo povjerenje javnosti u izborni proces i osiguralo otvoreno okruženje za vođenje kampanje, nadležni organi treba da intenziviraju inicijative kako bi se pravilno istražili navodi o zloupotrebi državnih resursa, zastrašivanju zaposlenih i kupovini glasova, te preduzele odgovarajuće radnje ukoliko se dokažu neka kršenja. Do danas ovaj slučaj nije riješen. U posljednjem Godišnjem izveštaju Evropske komisije podvlači se da nije bilo novih događaja u političkom i pravosudnom praćenju navodne zloupotrebe javnih sredstava u partijske političke svrhe koja se dogodila 2012. godine (afera „Snimak“).

U svom Finalnom izveštaju za parlamentarne izbore 2016. godine, OEBS/ODIHR Misija za posmatranje izbora (EOM) zaključila je da, iako navodi o zloupotrebi državnih resursa nijesu bili vidljivo prisutni tokom kampanje i nije bilo formalnih žalbi nadležnim vlastima, bez obzira na istinitost takvih navoda, njihova široka rasprostranjenost vjerovatno je umanjila povjerenje u pravičnost cjelokupnog izbornog procesa i pokrenula zabrinutost zbog mogućnosti glasača da glasaju „bez straha od odmazde“.⁴² Međutim, CeMI-jev završni izveštaj o izborima 2016. godine predstavio je da su naši dugoročni posmatrači (LTO) dobili brojne navode o političkoj kampanji kroz različite oblike zapošljavanja ljudi, otpisivanju dugova i realizaciji infrastrukturnih projekata. Na primjer, u Plavu je zabilježena upotreba službenih vozila u svrhe političkih partija. U sjevernom regionu (Plav, Rožaje, Berane i Gusinje) bilo je navoda o obećanjima o zapošljavanju ljudima koji su tokom kampanje dobrovoljno bili angažovani u javnim zdravstvenim i obrazovnim institucijama. Dalje, rekonstruisani su putevi u Gusinju, Andrijevici i Bijelom Polju i dovedena voda u određena ruralna područja. U Bijelom Polju i Andrijevici postojali su navodi da nije isključena isporuka električne energije određenim domaćinstvima, iako su im računi za struju iznosili čak nekoliko hiljada evra.⁴³ Predsjedničke izbore 2018. godine obilježili su i opozicioni navodi o zloupotrebi državnih resursa u kampanji kandidata vladajuće većine i aktuelnog predsjednika Crne Gore. Na primjer, kako je navedeno u CeMI-jevom finalnom izveštaju o izborima, opozicija i dio nevladinog sektora kritikovali su organizaciju skupa od strane kandidata DPS-a u jednoj od obrazovnih institucija u opštini Kotor.

Značajan broj zloupotreba državnih resursa zabilježen je tokom parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine. U završnom izvještaju OEBS/ODIHR LEOM-a primjećeno je da je vladajuća stranka stekla neprimjerenu prednost raznim oblicima **zloupotrebe položaja i državnih resursa**, poput nuđenja privremenog zaposlenja u javnom sektoru i distribuciju vanrednih socijalnih davanja „ranjivim“ grupama na osnovu nejasnih kriterijuma.⁴⁴

Dalje, u jednom od zaključaka prve međunarodne posmatračke misije ENEMO-a u Crnoj Gori primjećuje se da *povećanje broja zvaničnih posjeta nosilaca vlasti širom zemlje tokom poslednjih nedjelja kampanje postavlja pitanje razdvajanja partije i države... Posjete i inauguracije predsjednika, premijera i predstavnika organa lokalne samouprave kao državnih zvaničnika tokom kampanje mogu se ocijeniti kao zamagljivanje linije između partija i države...*⁴⁵

Naša organizacija nastavila je sa praćenjem ZDR-a tokom nedavnih parlamentarnih i lokalnih izbora u sedam opština (Budva, Tivat, Kotor, Andrijevica, Gusinje, Nikšić i Herceg Novi). U

⁴² Više o tome: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/295781.pdf>

⁴³ Više o tome: CeMI, Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2016, dostupno na: <https://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/06/Finalni-izvjestaj-sa-Aneksom.pdf>

⁴⁴ OEBS/ODIHR, Međunarodna misija za posmatranje izbora Crna Gora – Parlamentarni izbori, 20. avgust 2020., Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, str. 2

⁴⁵ ENEMO, Međunarodna posmatračka misija Parlamentarni izbori, 30 Avgust – Crna Gora, Izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima, str. 13

sledećim poglavljima ove studije čitaoci mogu naći prezentaciju metodologije i najznačajnije primjere ZDR-a tokom tri izborna procesa koja je CeMI pratio.

3.1. Metodologija

Na osnovu iskustva iz prethodnih izbornih ciklusa, CeMI je razvio metodologiju praćenja ZDR-a za praćenje zloupotrebe državnih resursa tokom parlamentarnih i lokalnih izbora koji su se održali 30. avgusta 2020., sa naglaskom na najspornija i rizična područja. Takođe smo odlučili da nadgledamo ove zloupotrebe i tokom lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom 2021. godine, zbog jedinstvenih političkih okolnosti poslije promjene vlade nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine. U skladu sa razvijenom metodologijom, pratili smo zloupotrebe povezane sa sledećim odredbama ZFPSIK-a:

- 1. Član 38:** Potrošnja državnih i lokalnih budžetskih potrošačkih jedinica u bilo kom mjesecu tokom kampanje koja bi premašila prosječnu mjesecnu potrošnju tokom šest mjeseci prije kampanje (ili ako se izbori održavaju u prvoj polovini godine, planovi potrošnje utvrđeni od Ministarstva finansija ili lokalne uprave);
- 2. Član 40:** Upotreba socijalne zaštite;
- 3. Član 44:** Zaposlenje lica od strane javnih institucija, preduzeća i državnih fondova, osim ako to nije predviđeno aktom organa o sistematizaciji poslova;
- 4. Član 44 stav 4:** Angažovanje javnih funkcionera (osim poslanika i odbornika) i zaposlenih u državnim/organima lokalne uprave/administraciji, javnim preduzećima/institucijama i državnim fondovima u aktivnostima izborne kampanje tokom radnog vremena.

Zvanični nalazi ASK-a takođe će biti predstavljeni u ovom dijelu.

Kršenje člana 38 može značiti zloupotrebu finansijskih sredstava. Praćenje ove zloupotrebe sprovedeno je prikupljanjem i analizom dokumentacije koju su budžetske potrošačke jedinice objavile na internet stranici ASK-a i naknadnim procedurama u vezi sa utvrđenim kršenjima, kao i praćenjem medijskih natpisa u vezi sa budžetskom potrošnjom, te prikupljanjem relevantnih dokumenata putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Cilj praćenja bio je posmatrati ne samo koliko će budžetskih potrošačkih jedinica prekršiti odredbu ovog člana, već i premašeni iznos, kao i reakciju ASK-a i potencijalne procedure pokrenute protiv budžetskih potrošačkih jedinica zbog kršenja člana 38, kao i izrečene kazne.

Korišćenje socijalne zaštite (član 40) steklo je određeni stepen ozloglašenosti u Crnoj Gori. Bivše opozicione stranke često su optuživale prethodnu vlast da zloupotrebljava sistem socijalne zaštite radi izborne koristi, odnosno kupovine glasova i raspodjele sredstava političkim strankama preko lica koja ne bi trebala biti korisnici socijalne zaštite. Praćenje ove vrste zloupotrebe vrše- no je prikupljanjem i analizom svake pojedinačne odluke o socijalnoj zaštiti fizičkim licima od strane opštinskih vlasti, a koje su objavljene na internet stranici ASK-a, kao i ponašanje ASK-a u ovoj oblasti. Posebno je bilo važno pratiti korišćenje socijalne zaštite, s obzirom na nedavne izmjene ZFPSIK-a, kojima je dozvoljeno korišćenje budžetskih rezervi za isplate socijalne zaštite tokom epidemije ili pandemije zaraznih bolesti.

Zapošljavanje u državnim/opštinskim organima i državnim/opštinskim institucijama tokom izborne kampanje takođe je dugogodišnji problem u Crnoj Gori, praćen političkim aferama i optužbama od kojih su neke dokumentovane, u vezi sa procesom zapošljavanja novih radnika ili unaprjeđenjem već zaposlenih tokom izborne kampanje radi osiguranja glasova. Praćenje ove vrste zloupotrebe sprovedeno je pažljivom analizom ugovora o zasnivanju radnog odnosa svih relevantnih subjekata koji imaju zakonsku obavezu objavljivanja odluka o zapošljavanju tokom

izborne kampanje. Glavni fokus praćenja je zapravo bio na vremenskom okviru. S obzirom da nijesu sva zapošljavanja tokom izborne kampanje nezakonita, odlučili smo da stavimo akcenat na to kada su se ta zapošljavanja dogodila, kako bismo vidjeli da li je taj broj bio manje-više jednak tokom cijele izborne kampanje, ili je došlo do značajnog skoka u zapošljavanju kako se bližio izborni dan, što bi ukazivalo na potencijalnu političku motivaciju, a samim tim i na zloupotrebu.

Praćenje angažovanja javnih funkcionera u izbornoj kampanji suprotno zakonu, odnosno funkcionerska kampanja, sprovedeno je svakodnevnim praćenjem online novinskih članaka i društvenih medija, kao i praćenjem rada ASK-a u vezi sa kršenjem člana 44. stav 4. Ova vrsta zloupotrebe je izabrana jer je u pitanju možda i najrasprostranjeniji oblik zloupotrebe, koji je pogoršan činjenicom da se sprovodi u javnosti. To znači da nam praćenje ove zloupotrebe takođe daje uvid, ne samo u rad ASK-a u vezi sa ovom vrstom zloupotrebe državnih resursa, već i u način na koji mediji reaguju na ovu vrstu zloupotrebe, ali i građani koji često komentarišu članke u medijima i na društvenim mrežama.

3.2. Parlamentarni i lokalni izbori 2020

3.2.1. Upotreba budžetskih sredstava

Nagli porast javne potrošnje tokom izbora dovodi u pitanje opravdanost navedene potrošnje i mogao bi ukazivati na zloupotrebu finansijskih sredstava u svrhu sticanja izborne prednosti, bilo indirektnim uticajem na birače ili kupovinom glasova. Iz tog razloga, važno je ograničiti javnu potrošnju tokom izborne kampanje. Član 38 predviđa da se državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim Državnoj izbornoj komisiji i opštinskim izbornim komisijama, zabranjuje 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. Ako se izbori održavaju u prvoj polovini godine, zabranjena je mjesečna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrđi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine. Ova zabrana odnosi se i na pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnost od javnog interesa na osnovu ugovora sa nadležnim organom i na privredna društva koja su u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprječavanje korupcije. Mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine zabranjena je državnim ustanovama za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove poljoprivrede. Ovaj član takođe propisuje obavezu svim budžetskim potrošačkim jedinicama na državnom i lokalnom nivou, da prikupljaju nedjeljne analitičke kartice sa svih računa u svom posjedu, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora i da ih dostavljaju ASK-u.

Tokom parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine, na državnom i lokalnom nivou bilo je ukupno 452 budžetske jedinice koje su se morale pridržavati ovog člana zakona.⁴⁶ Od tog broja, 76 budžetskih jedinica bilo je u pet opština u kojima su održavani lokalni izbori (Andrijevica, Budva, Gusinje, Kotor i Tivat). ASK je poslala ukupno 266 zahtjeva/upozorenja za dostavljanje dokumentacije i podataka radi kontrole potrošnje prema članu 38, a naknadnom kontrolom je utvrdila 75 slučajeva prekoračenja budžetskog ograničenja potrošnje, u julu i avgustu. U tim mjesecima, ASK je pokrenula 27 postupaka za dostavljanje izvještaja zbog prekoračenja

⁴⁶ Agencija za sprječavanje korupcije, Izveštaj o sprovedenoj kontroli tokom izborne kampanje za izbore održane 30. avgusta 2020. godine, dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje_2020._god_1.pdf

ograničene mjesečne potrošnje. Tokom predizborne kampanje podnijeto je 56 žalbi zbog kršenja člana 38.⁴⁷ Što se tiče analitičkih kartica, ASK je poslala 125 upozorenja zbog uočenih nepravilnosti u formi i podacima u analitičkim karticama, kao i zbog njihovog neblagovremenog dostavljanja. Sve nepravilnosti su otklonjene, a kada je u pitanju sadržaj analitičkih kartica, osim 12 upozorenja izrečenih zbog nekih odstupanja, ASK nije našla slučajeve kršenja zakona.

Analitičke kartice su dokumenta koja moraju sadržati precizne i potpune podatke o najmanje sljedećim kategorijama: budžetska linija, broj transakcije, primalac/uplatilac, kao i matični broj u slučaju pravnog lica (poreski identifikacioni broj - PIB) iznos i datum.

Jedan od najistaknutijih medija u Crnoj Gori (Vijesti) izvjestio je da je Ministarstvo sporta u junu i julu 2020. godine ostvarilo 136 transakcija u iznosu blizu 100.000 evra. Informacija koju je NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) dobila od Ministarstva finansija je pokazala da su ove isplate izvršene u tri dana sa budžetske linije "ostali transferi pojedincima". Dalje, MANS je objavio informaciju da su Ministarstvo kulture i Ministarstvo ekonomije sakrili transakcije pojedincima, što predstavlja grubu povredu ZFPSIK-a.⁴⁸

Još jedno grubo kršenje ZFPSIK-a otkriveno je više od šest mjeseci nakon izbora. Vijesti su otkrile da je prije parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine Ministarstvo ekonomije potrošilo 280.000 EUR iz budžetske rezerve na 5.100 prehrambenih paketa u Rožajama i Gusinju, što predstavlja oko 80% domaćinstava u te dvije opštine.⁴⁹ Čitav proces je završen za nekoliko dana, po hitnom postupku, bez objavljivanja poziva za javnu nabavku, koristeći pandemiju kao izgovor. Proces je dobio stepen tajnosti „interno“, koji se, prema članu 12 Zakona o tajnosti podataka,⁵⁰ koristi za podatke čije bi otkrivanje moglo imati štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa. Zvanični osnov za označavanje tajnosti bio je „značaj za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore“. Još nije poznato da li su i kako ti paketi isporučeni, budući da prema riječima zaposlenih u opštinskoj službi Rožaje, nisu podnijeli nikakav zahtjev za pomoć Ministarstvu privrede, a dok se na internet stranici nalaze informacije o podjeli paketa iz Gusinja, zaposleni u opštinskoj službi su rekli da nisu dobili pomoć od Ministarstva ekonomije.

3.2.2. Upotreba isplate socijalnih davanja

Član 40 predviđa zabranu isplate jednokratne novčane pomoći, kao i zabranu lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama mjesecnu potrošnju u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Takođe je bilo zabranjeno korišćenje tekuće budžetske rezerve na nacionalnom i lokalnom nivou za dodjelu socijalnih davanja u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori. Međutim, zbog COVID-19, Parlament je usvojio izmjene člana 40 stav 3 ZFPSIK, čineći izuzetak u pogledu zabrane isplate socijalnih davanja u godini održavanja lokalnih i parlamentarnih izbora, propisujući da su takve isplate moguće u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. S obzirom da se pandemija COVID-19 širi cijelom zemljom, ova izmjena se može shvatiti kao metod zloupotrebe regulatornih resursa u svrhu izbornog procesa. Nekadašnje opozicione stranke kritikovale su usvajanje ovog amandmana, navodeći da bi moglo dovesti do zloupotreba u izbornoj godini i dodale da je cilj predloženog amandmana kupovina glasova. SDP je predložio amandman kojim se nastoji osigurati da socijalna davanja iz budžetske rezerve daje posebno tijelo, koje ne bi činili samo zaposleni u vlasti, već i opozicija i civilni sektor. Međutim, ovaj predlog nije prihvaćen.⁵¹

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Više o tome: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/463205/ministarstva-sakrila-uplate-po-jedincima>

⁴⁹ Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/546901/ministarstvo-ekonomije-pakete-nosilo-po-kucama-tajna-pomoc-uoci-izbora>

⁵⁰ Zakon o tajnosti podataka („Službeni list Crne Gore“, br. 14/2008, 76/2009, 41/2010, 40/2011 – dr. zakon, 38/2012, 44/2012, 14/2013, 18/2014, 48/2015 i 74/2020)

⁵¹ Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/431799/konjevic-o-socijali-iz-budzetske-rezerve-da-odlucuje-tijelo-u-kojem-ce-bit-i-opozicija-i-civilni-sektor>

Vrijedi napomenuti da je tokom kampanje značajan iznos sredstava podijeljen kao jednokratna socijalna pomoć i to uglavnom kroz treći paket Vladinih mjera za ublažavanje posljedica COVID-19 virusa. Zabilježeno je nekoliko primjera aktivnosti funkcionera u vezi sa promocijom ekonomskih i finansijskih mjera Vlade u svrhu promocije bivše vladajuće stranke (DPS). U aprilu 2020. godine, čak i prije nego što je počela zvanična predizborna kampanja, bivši potpredsjednik parlamenta, Gvozdenović (DPS) posjetio je selo Crmnicu i razgovarao sa lokalnim stanovništvom o „dodatnim paketima pomoći ugroženom stanovništvu“. Bivša opozicija ocijenila je ovo tipičnom zloupotrebot ekonomiske krize COVID-19 u svrhu predstojeće predizborne kampanje.⁵²

Parlament je imao marginalnu ulogu u kontroli raspodjele socijalnih davanja u svrhu predizborne kampanje. U julu 2020. godine, bivši poslanici vladajuće većine nijesu podržali predlog za raspravu o raspodjeli socijalnih davanja iz budžetske rezerve za 2020. godinu na nivou parlamentarnog odbora za borbu protiv korupcije. Pored toga, nijesu uspostavljeni širi nadzorni mehanizmi za kontrolu socijalnih davanja koje su predložile nevladine organizacije. Vlada je bila u mogućnosti da diskretno i netransparentno raspolaže sredstvima iz budžetske rezerve za 2020. godinu, doprinoseći tako uspostavljanju percepcije o mogućoj zloupotrebi socijalnih davanja u svrhu predizborne kampanje.

Uprkos značajnom broju jednokratnih socijalnih davanja u manjim opština, od kojih je bila i jedna opština u kojoj su se održavali lokalni izbori (Andrijevica), ASK nije tražila pojašnjenja od ovih opština, niti je vršena kontrola. Na sastanku radne grupe sa predstavnicima NVO, primjećeno je da je jedno lice u opštini Andrijevica pet puta primalo isplatu za socijalnu pomoć u roku od pet nedjelja. U pitanju je bio mali iznos (svaki put 20 EUR), ali ovaj slučaj je značajan jer se radi o opštini u kojoj su se održavali lokalni izbori.

Slijedi ukupan iznos jednokratnih socijalnih davanja iz rezervi lokalnih budžeta, koji uključuje finansijske donacije fizičkim licima u svim opštinama od 21. juna do 30. avgusta 2020.

⁵² Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/430160/dps-u-kampanji-i-tokom-korone-iz-pandemije-u-izbore>

Tabela 2: jednokratne isplate fizičkim licima u svim opštinama u Crnoj Gori za vrijeme parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine:

OPŠTINA	BROJ STANOVNIKA ⁵³	BROJ ISPLATA	IZNOS U EURIMA
Andrijevica	4.532	211	17.819,00
Bar	44.057	3	5.300,00
Berane	26.393	64	5.620,00
Bijelo Polje	41.642	7	8.000,00
Budva	22.387	0	0
Cetinje	15.046	9	2.560,00
Danilovgrad	18.287	0	0
Gusinje	3.995	NEMA PODATAKA	NEMA PODATAKA
Herceg Novi	30.480	0	0
Kolašin	7.132	15	2.450,00
Kotor	22.793	95	9.700,00
Mojkovac	7.415	10	2.092,72
Nikšić	68.736	23	2.750,00
Petnjica	5.245	0	0
Plav	8.287	0	0
Plužine ⁵⁴	2.551	363	22.585,00
Pljevlja	26.556	82	12.650,00
Podgorica	190.488	48	8.690,00
Rožaje	22.982	8	2.100,00
Šavnik	1.527	3	147,65
Tivat	15.205	0	0
Tuzi	12.389	0	0
Ulcinj	20.128	0	0
Žabljak	3.053	0	0
UKUPNO	621.306	941	102.464,37

Podaci su izdvojeni iz dokumenata koje su organi lokalne samouprave dostavljali ASK-u na nedjeljnomy nivou. Podaci za Gusinje nedostaju zbog COVID-19 koji ih je spriječio da rade i dostavljaju podatke ASK-u,⁵⁵ a u Budvi nijesu bile moguće isplate zbog blokade bankovnog računa ove opštine od strane Privrednog suda u maju 2020. godine.

Pored jednokratnih socijalnih davanja od organa lokalne samouprave, Ministarstvo socijalne zaštite potrošilo je **9.996.256,78 EUR** na socijalnu zaštitu i **1.713.511,82 EUR** na jednokratne

⁵³ Bazirano na procjeni broja stanovnika u prvoj polovini 2020. godine, dostupno na: https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&page_id=48

⁵⁴ Neka od jednokratnih socijalnih davanja masovno su isplaćivana za više osoba. Na primjer, u Plužinama se jedna odluka organa lokalne samouprave odnosi na jednokratnu isplatu socijalnih davanja u iznosu od 7,100 EUR za 142 osobe. Pošto izračunavamo isplate fizičkim licima, tabela prikazuje uplate po osobi, a ne po odluci organa lokalne samouprave.

⁵⁵ Više o tome: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Obavje%C5%A1tenje_op%C5%A1tina_Gusinjee.pdf

socijalne naknade kroz **87** pojedinačnih isplata, u rasponu od **50-1.000 EUR** po uplati u ukupnom iznosu od **9.111,82 EUR** i **1.704.400,00 EUR** jednokratne novčane pomoći za korisnike materijalne podrške u skladu sa Zaključkom Vlade 07-3287, dakle ukupno **1.713.511,82 EUR**. Ovaj broj je izведен iz zasebne liste isplata socijalnih davanja dostupnih na internet stranici ASK-a. Ova lista nosi naslov „Transparentnost socijalnih davanja (član 40)“⁵⁶ i sadrži podatke o socijalnim davanjima prikupljene direktno sa internet stranica opština koje imaju zakonsku obavezu da ove podatke objavljuju na nedjeljnem nivou. Nejasno je zašto se ovaj spisak razlikuje od prethodno predstavljenih podataka i da li se brojevi preklapaju. Međutim, s obzirom da ova lista sadrži podatke o isplatama socijalnih davanja koji nijesu na prethodnoj listi, važno je predstaviti i ove podatke. Zanimljivo je da je jednokratna novčana pomoć u iznosu od 1.704.400,00 EUR prikazana u istoj kategoriji kao i ostale socijalne isplate primaocima materijalne pomoći, umjesto u zasebnoj kategoriji ili jednokratnoj socijalnoj pomoći. Čini se manipulativnim da se ova vrsta pomoći ne računa kao ono što na kraju i jeste – jednokratna isplata.

U poređenju sa predsjedničkim izborima 2018. godine,⁵⁷ možemo vidjeti da je ukupan iznos socijalne zaštite u 2018. godini iznosio **9.535.277,28 EUR**, nešto manje nego u 2020. godini. Međutim, broj jednokratnih socijalnih davanja u 2018. godini bio je **67.838,10 EUR**, u poređenju sa **1.713.511,82 EUR** u 2020. godini, ako računamo prethodno pomenute jednokratne isplate, što znači da su jednokratne socijalne naknade u 2020. godini eksponencijalno porasle.

Ipak, vrijedi napomenuti da, s obzirom na situaciju sa pandemijom COVID-19, ovo ne znači nužno da ova povećanja predstavljaju ZDR, imajući u vidu stvarnu potrebu pružanja dodatne pomoći najranjivijim grupama građana. Međutim, mogao bi se iznijeti i argument da je pandemija COVID-19 korištena kao izgovor za politički motivisanu državnu potrošnju, posebno uzimajući u obzir prethodno navedene izmjene zakona, nedostatak političke volje za dalje izmjene i dopune koje bi dovele do uspostavljanja posebnog tijela koje bi osiguralo da se isplate vrše na transparentan način, što bi obezbijedilo da ne dođe do zloupotrebe državnih resursa, kao i izvještaje državnih službenika koji promovišu socijalnu pomoć radi političke dobiti.

⁵⁶ Izvor: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Socijalna_davanja.xls.pdf

⁵⁷ Izvor: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Socijalna_davanja_presjek_20.03.2018..pdf

Tabela 3: Jednokratne isplate prema dokumentu “Transparentnost socijalnih davanja” za vrijeme parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine u Crnoj Gori

OPŠTINA	BROJ STANOVNIKA	BROJ ISPLATA	IZNOS U EVRIMA
Andrijevica	4.532	3	800,00
Bar	44.057	49	6.020,00
Berane	26.393	5	1.700,00
Cetinje	15.046	25	14.770,00
Danilovgrad	18.287	2	250,00
Gusinje	3.995	1	100,00
Herceg Novi	30.480	30	3.584,04
Kotor	22.793	1	250,00
Mojkovac	7.415	12	4.035,50
Nikšić	68.736	11	38.831,75
Pljevlja	26.556	40	1.190,00
Tuzi	12.389	42	8.100,00
Ulcinj	20.128	27	4.960,00
Šavnik	1.527	5	1.500,00
Žabljak	3.053	11	2.312,24
UKUPNO		264	88.403,53

ASK je pokrenula četiri prekršajna postupka zbog kršenja zabrane isplate socijalnih davanja protiv četiri opštine: Danilovgrad, Herceg Novi, Pljevlja i Ulcinj. ASK je takođe pronašla 15 korisnika materijalne pomoći koji su donirali novac političkim partijama, ali nijesu otkrili kojim političkim partijama je ovaj novac doniran.⁵⁸ Ova lica ili ne bi trebala da budu na spisku korisnika materijalne pomoći, ili su korišteni za zaobilaženje zakonskog ograničenja ličnih donacija političkim kampanjama.

3.2.3. Zapošljavanja

Problem politički motivisanog zapošljavanja jedan je od izvora nepovjerenja javnosti u izborni proces u Crnoj Gori. „Afera snimak“ iz 2012. godine otkrila je da su članovi DPS-a tokom partiskih sastanaka razgovarali o zapošljavanju ljudi tokom predizborne kampanje na osnovu njihove partiske pripadnosti u cilju dobijanja glasova.⁵⁹ Ova afera, kao i mnoge druge, nikada nije dobila institucionalni epilog, što dodatno pogoršava povjerenje javnosti u pravosudne i tužilačke institucije. Tužilaštvo nikada nije sprovedlo odgovarajuću krivičnu istragu. Jednostavno obavještenje tužilaštva da je “analiza” snimaka pokazala da nijesu počinjena krivična djela i dalje izaziva sumnju u politički motivisane i neodgovorne postupke tužilaštva. Aferu je istraživao ad-hoc parlamentarni istražni odbor, koji nije utvrdio da li je DPS zloupotrijebio državne resurse uoči izbora 2012. Na taj način je ova afera ostala bez pravnih i/ili političkih ishoda. Među-

⁵⁸ Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2020., op.cit.

⁵⁹ Izvor: <https://www.slobodnaevropa.org/a/afera-snimak-ko-je-smjestio-milu-djukanovicu/25157499.html>

Ključne rečenice iz afere "Snimak": "Kroz ove projekte nastojaćemo da zaposlimo isključivo naše ljudе, članove DPS-а. Jedan zaposleni to su četiri glasa... Ako uspijemo da zaposlimo našeg čovjeka smanjili smo njima jedan glas, a povećali nama".

tim, EU i dalje zahtijeva „političko i sudsko praćenje“ ove afere kao jednog od najznačajnijih primjera zloupotrebe državnih resursa u političke svrhe od strane tada vladajućeg DPS-a.

Još jedan, sličan snimak objavljen je tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine, u kojem se tvrdi da je biti pristalica stranke, ako ne i član i dalje neophodan uslov za zapošljavanje i napredovanje u karijeri u određenim oblastima. Na snimku, član

DPS-a govori osobi koja traži unaprjeđenje u Vojsci Crne Gore da mora biti stranački simpatizer da bi dobila unaprjeđenje.⁶⁰

Član 44 ZFPSIK zabranjuje državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama i državnim fondovima zapošljavanje novih zaposlenih, od dana raspisivanja izbora do dana izbora, osim ako je to neophodno radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa i samo na određeno vrijeme ili po ugovoru za obavljanje privremenih i povremenih poslova, ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. Zakon, međutim, iz ove zabrane izostavlja poslovne subjekte osnovane i/ili u većinskom ili djelimičnom vlasništvu države ili lokalne samouprave, što otvara mogućnost zloupotrebe. CeMI je 4. jula 2020. godine zatražio od članova Parlamenta da naprave i usvoje amandmane na član 44. stav 1 Zakona, po hitnom postupku, kako bi se izbjegla mogućnost ove vrste zloupotrebe, ali Parlament nije postupio po CeMI-jevom zahtjevu. Zbog ovoga je CeMI zatražio informacije od ASK-a o tome da li su najveći privredni subjekti čiji je osnivač i/ili u vlasništvu država, prijavili broj novih zapošljavanja u periodu predizborne kampanje. ASK je tražila podatke od sedam takvih kompanija, uključujući aerodrome Crne Gore, što je jedina kompanija na listi koja je odbila da postupi po zahtjevu ASK-a, nakon čega je ASK pokrenula prekršajni postupak protiv odgovornog lica.⁶¹ Ostale kompanije na spisku su: „Morsko Dobro“, koje je zaposlilo dvije osobe na neodređeno vrijeme; Željeznički prevoz Crne Gore, koji je zaposlila 11 novih zaposlenih i potpisala 21 novi ugovor sa prethodnim zaposlenima; Nacionalni parkovi zaposlili su dvoje novih zaposlenih; Crnogorski elektroprenosni sistem AD zaposlio je dvoje novih radnika. Podaci su traženi i od Pošte Crne Gore i Luke Bar, ali u periodu predizborne kampanje nijesu zaposlili nove radnike.

Prema podacima ASK-a objavljenim na njenoj internet stranici,⁶² od dana raspisivanja izbora do 25. septembra 2020. bilo je **788** zaposlenja. Od tog broja, **485** lica je zaposleno na osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme, **203** na osnovu ugovora o radu na neodređeno, **82** prema sporazumu o privremenim i povremenim poslovima, a **18** lica izabrano je da obavlja dužnost do isteka mandata. Najviše zaposlenja bilo je u lokalnoj upravi i organima lokalne samouprave, kao i u obrazovnim institucijama. Manji broj zapošljavanja bio je u državnim organima, ministarstvima i sudovima.

Uzimajući u obzir percepciju javnosti, kao i aferu „Snimak“, koja jasno stavlja do znanja da politički motivisano zapošljavanje treba da utiče, ne samo na zaposlenog, već i na njegove odrasle članove porodice, čini se prikladnim da predstavimo broj zaposlenih tokom izborne kampanje za parlamentarne i lokalne izborne 2020. godine, u odnosu na broj domaćinstava u svakoj opštini.

⁶⁰ Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/461357/dobar-dan-dobar-dan-da-li-je-taj-i-taj-jeste-clan-je-dolazi-u-mjesnu-taj-je-crnogorac>

⁶¹ Centar za monitoring i istraživanje, Građansko praćenje parlamentarnih izbora Crna Gora 2020 Finalni izvještaj, str. 48

⁶² Dostupno na: http://www.antikorupcija.me/media/documents/zaposljavanje_za_sajt_finalno.pdf

Tabela 4: Broj i procenat zaposlenih u svim opštinama

OPŠTINA	BROJ DOMAĆINSTAVA ⁶³	BROJ ZAPOSLENIH
Andrijevica	1666	5
Bar	13.789	19
Berane	9.637	27
Bijelo Polje	13.082	17
Budva	7.042	63
Danilovgrad	5.697	22
Cetinje	5.477	58
Gusinje	508	0
Herceg Novi	11.090	28
Kolašin	2.836	11
Kotor	7.604	32
Mojkovac	2.775	2
Nikšić	21.538	102
Petnjica	127	2
Plav	3.093	10
Plužine	10.627	10
Pljevlja	1.137	30
Podgorica	55.734	281
Rožaje	5.455	14
Šavnik	690	0
Tivat	4.834	21
Tuzi	1.113	19
Ulcinj	5.440	9
Žabljak	1.251	6
UKUPNO	192.242	788

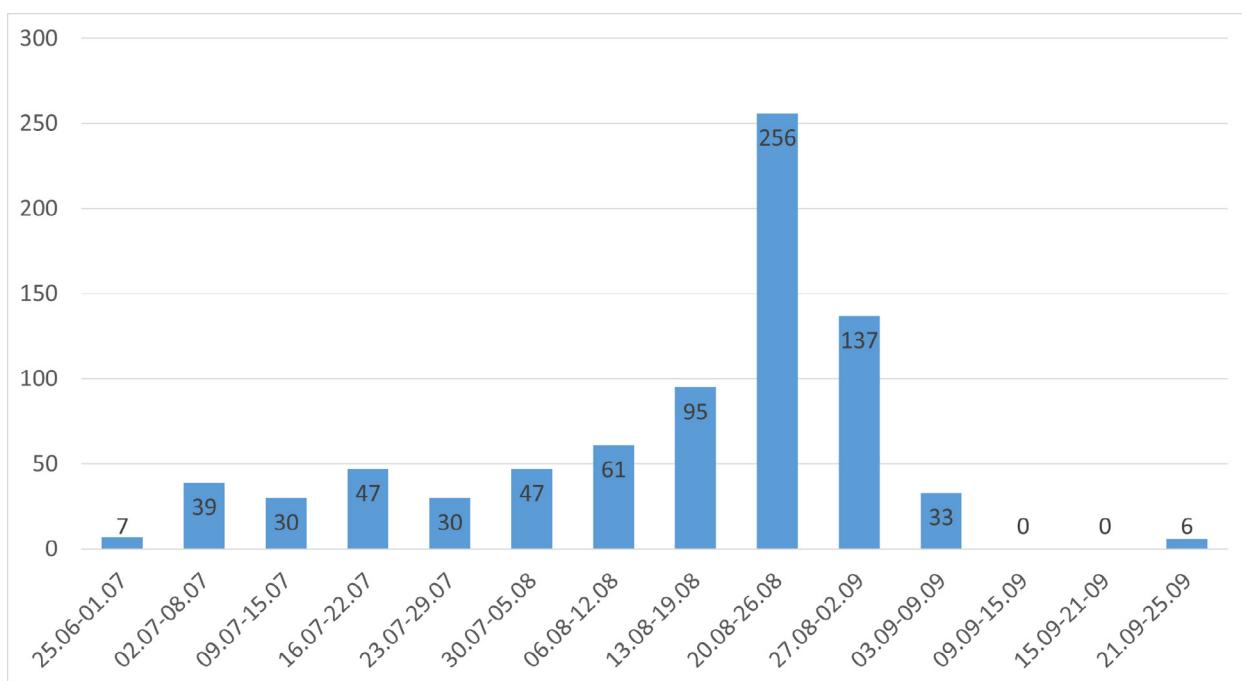
Bez dalje analize, ovaj broj nam ne govori mnogo. Ali ako pogledamo broj zaposlenja mjesecno, dobijamo bolju sliku o vjerovatnoći da su neka od ovih zaposlenja bila politički motivisana.

⁶³ Broj domaćinstava je izведен iz Popisa stanovništva 2011. Podaci dostupni na: [https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/knjiga_prvi%20rezultati\(1\).pdf](https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/knjiga_prvi%20rezultati(1).pdf)

Tabela 5: Broj ugovora o zaposlenju dostavljenih ASK-u po mjesecima:

MJESEC	BROJ UGOVORA	%
Jun	6	0,76
Jul	165	20,94
Avgust	567	71,95
September	50	6,35
UKUPNO	788	100

Kao što možemo da vidimo, više od 2/3 ugovora koje je ASK dobila nastalo je u avgustu, mjesecu održavanja izbora. Možemo dalje analizirati ovu listu i posmatrati ove brojeve na nedjeljnoj bazi, da bismo dobili još tačniju sliku o tome kada su se ta zaposlenja dogodila, što bi moglo ukazivati na zloupotrebu institucionalnih resursa.

Grafik 1: Broj ugovora o zaposlenju dostavljenih ASK-u od 25. juna do 25. septembra 2020. godine (po sedmodnevnim periodima)

Kao što je prikazano na grafiku, u posljedne dvije nedjelje prije dana izbora zabilježen je nagli porast broja zaposlenih. Naime, **393** zaposlenja, ili **49,87%** od ukupnog broja. Ako bismo zanemarili zapošljavanja koja su se dogodila nakon izbornog dana, ovaj broj bi predstavljao više od polovine svih zaposlenja, ili tačnije **52,47%** od **749**.

3.2.4. Funkcionerska kampanja

Funkcionerska kampanja je možda najrasprostranjeniji oblik zloupotrebe državnih resursa u Crnoj Gori. Takođe je najprepoznatljiviji i najlakši za identifikaciju. Ovaj oblik zloupotrebe definisan je članom 44. stavom 4 ZFPSIK, koji propisuje: *zabranjeno je angažovanje, u toku radnog vremena, na aktivnostima izborne kampanje javnim funkcionerima, izuzev poslanicima*

i odbornicima, i zaposlenim u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima.

Ova odredba se do sada nije primjenjivala. Nažalost, visoki državni funkcioneri, uključujući premijere, predsjednike parlamenta (u prethodnom i novom sazivu) i druge visoke državne službenike (ministri itd.) nijesu javno dali informacije o svojoj praksi, niti su u potpunosti poštivali zakonske odredbe. Na primjer, u onlajn prostoru (društvene mreže, internet portali) članci koji prikazuju javne funkcionere na mjestu infrastrukturnog projekta tokom izborne kampanje obično nailaze na dvije vrste komentara: komentare pristalica funkcionera i njegove/njene političke opcije, koji se obično fokusiraju na pozitivne aspekte projekta, i komentare opozicije koji ismijevaju događaj kao još jedno neispunjeno obećanje koje je trebalo ispuniti prije izbora. Druga grupa prepoznaje političku motivaciju koja stoji iza funkcionerske kampanje, ali je ne prepoznaju kao zloupotrebu. Razlog zbog kojeg funkcioneri ignoriraju ovu odredbu najvjerojatnije je činjenica da je ona pravno neprimjenljiva. Nejasnoća odredbe člana 44 sprječava ASK da reaguje u slučaju funkcionerske kampanje. Kako navodi ASK, funkcionerska kampanja nije dovoljno jasno i precizno određena, pa je u toj oblasti neophodna izmjena i unaprijeđenje izbornog zakonodavstva.⁶⁴

Ovo omogućava javnim funkcionerima da neprekidno vrše ovaj oblik ZDR-a. Praćenje funkcionerske kampanje otkrilo je obrazac ponašanja koji čini ZDR, uglavnom u avgustu – mjesecu održavanja izbora. Javni funkcioner koji se najviše bavio ovom aktivnošću bio je bivši premijer Duško Marković, koji je u više navrata putovao u različite djelove zemlje u cilju promocije vladinih dostignuća u prethodne četiri godine, razgovarao o investicionim projektima sa raznim lokalnim funkcionerima i predstavnicima preduzeća (posebno ističući vrijednost tih projekata), i njihov pozitivan uticaj na ekonomiju, kao i obećavanje novih investicija i mogućnosti zapošljavanja u drugom mandatu nakon izbora (vidjeti Aneks).

Monitoring je takođe otkrio nedostatak pravog izvještavanja medija o ovoj vrsti ZDR-a, što ukazuje na opšti nedostatak svijesti o ovom pitanju. Mediji mogu i treba da imaju veću ulogu u borbi protiv ove vrste ZDR-a. Trenutno, mediji aktivno doprinose ovom obliku zloupotrebe, jer bi bez medejske pažnje, negativan efekat ovog oblika ZDR-a bio umanjen.

3.3. Lokalni izbori u Nikšiću i Herceg Novom 2021

Lokalni izbori 2021. godine održani su u Nikšiću (14. marta) i u Herceg Novom (9. maja). Oba izborna procesa smatrana su posebno važnim za sve političke aktere, jer su održana nakon nevidene promjene vlade na parlamentarnim izborima 2020. godine. Obje izborne kampanje obilježile su česta pojava i aktivno učešće javnih funkcionera na nacionalnom nivou u aktivnostima kampanje. Nova vlada i najviši državni funkcioneri (predsjednik Skupštine, Premijer i potpredsjednik Vlade) nastavili su sa praksom bivše Vlade, učešćem u kampanji, što je u suprotnosti sa principima poštenog ponašanja na izborima kampanje i zakonskih odredbi predviđenih ZFPSIK. Odnos između vladajućih partija i države ponovo je zamagljen. Dok su bili u opoziciji, ovaj oblik ZDR-a oštro je kritikovao trenutni predsjednik Parlamenta i potpredsjednik Vlade. Ipak, sa pozicije moći, do sada nijesu pokazali spremnost da pruže primjer stroge primjene zakonskih odredbi koje sprječavaju funkcionersku kampanju i što je najvažnije, da postave jasnu podjelu između države i partijske funkcije. Predsjednik je takođe aktivno učestvovao u kampanji na strani njegove, trenutno opozicione stranke. Dalje, zabilježeni su slučajevi zloupotrebe administrativnih resursa na lokalnom nivou, kao što je slučaj kada je gradonačelnik Budve tokom

⁶⁴ Izvor: <https://www.antikorupcija.me/me/dogadjaji/2101110757-lokalni-izbori-niksic-2021/2103081348-dosadasnji-rezultati-ask-kontroli-izborne-kampanje-niksicu/>

radnog vremena ugostio i promovisao nosioca izborne liste koalicije „Za budućnost Nikšića“ u službenim prostorijama opštine.⁶⁵

Zabilježeni su i slučajevi zloupotrebe projekata koji će se finansirati iz državnog budžeta, budžeta lokalne samouprave ili najvećih državnih preduzeća u cilju promocije političkih partija na lokalnom nivou. Tokom premijerskog sata, održanog dvije nedelje prije izbora u Herceg Novom, na pitanje šefa poslaničke grupe Demokrata, Premijer je u skupštini najavio da će Vlada ukinuti putarinu na putu koji povezuje Herceg Novi sa graničnim prelazom u Bosnu i Hercegovinu. Prethodno je opština Herceg Novi, koju predvodi funkcioner Demokrata, uputila Vladi inicijativu za povrat ugovora o koncesiji za put između Herceg Novog i Trebinja za koji se putarina plaća za samo 12 kilometara puta. Premijer je potvrđio da se očekuje da će opština Herceg Novi iz svog budžeta isplatiti koncesionaru 4 miliona eura u januaru 2022. godine. Samo dva dana nakon izbora, 11. maja, put je ponovo otvoren u prisustvu crnogorskog Premijera i predsjednika Republike Srpske u Bosni i Hercegovini.⁶⁶ Drugi izuzetan primjer zloupotrebe sredstava i projekata realizovanih kroz velike državne kompanije je posjeta Herceg Novom novoimenovanog predsjednika Odbora direktora Elektroprivrede Crne Gore (EPCG) i bivšeg člana skupštine iz reda DF-a, u završnoj fazi izbora, tj. nedelju dana prije izbornog dana. Tokom posjete Herceg Novom, on je pozvao građane da glasaju za koaliciju Demokratskog fronta. Tokom sastanka sa nosiocem liste DF, predsjednik Upravnog odbora EPCG najavio je niz investicija, uključujući „desetine miliona u ekološke i zelene projekte“⁶⁷

Prema podacima ASK-a, za lokalne izbore u Nikšiću pokrenuto je 77 postupaka zbog korišćenja državnih resursa u predizbornoj kampanji, od kojih se 44 odnosilo na ograničenja mjesечnih izdataka,⁶⁸ ali nije utvrđeno kršenje zakona. S druge strane, tokom lokalnih izbora u Herceg Novom, ASK je pokrenula 37 postupaka u vezi sa zloupotrebom državnih sredstava u predizbornoj kampanji. Od tog broja, 32 postupka odnosile su se na kontrolu ograničenja mjesечnih izdataka, tri na otpis duga, jedan za isplatu jednokratne socijalne pomoći i jedan za zapošljavanje tokom predizborne kampanje. Kada je riječ o socijalnim davanjima, uprkos tvrdnjama tadašnje opozicije da su socijalna davanja u izbornoj godini namijenjena kupovini glasova, nova vlada-juća većina nije pokrenula postupak za izmjenu zakona. U stvari, u političkoj emisiji „Načisto“, tokom lokalne predizborne kampanje u Nikšiću, Ministar finansija i socijalne zaštite Milojko Spajić izjavio je da oni mogu da daju socijalnu pomoć u izbornoj godini, jer su ekspertska Vlada i nemaju nikakvu ulogu u kampanji.⁶⁹ Vrijedi napomenuti da je samo nekoliko nedelja prije nego što je dao ovu izjavu, Spajić zvanično podržao Moma Koprivicu, nosioca izborne liste „Mir je naša nacija“ u Nikšiću.⁷⁰

Tokom lokalne predizborne kampanje u Nikšiću, Ministarstvo finansija i socijalne zaštite isplatio je **1.178.718,92 EUR** na ime socijalne zaštite. U Herceg Novom je Ministarstvo finansija i socijalne zaštite potrošilo **709.981,65 EUR** na socijalnu zaštitu.

Prema podacima prikupljenim iz dokumentacije dostavljene ASK-u, tokom lokalne predizborne kampanje u Nikšiću bilo je ukupno **178** jednokratnih isplata socijalnih davanja fizičkim licima u ukupnom iznosu od **36.750,00 EUR**. Slično kao i za parlamentarne izbore, za Herceg Novi ne postoji takva dokumentacija. Prema tabeli „Transparentnost socijalnih davanja (član

⁶⁵ CeMI Izvještaj o preliminarnim zaključcima i nalazima, dostupan na: <https://cem.org.me/storage/uploads/d48Bpt8ZD40cVZVk3C8Ja35DB-Dy9jec4X4eR9Xot.pdf>

⁶⁶ Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/538017/krivokapic-i-cvijanovic-ozvanicili-ukidanje-putarine-na-putu-herceg-novi-trebinje>

⁶⁷ Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/535359/djukanovic-razgovarao-sa-otovicem-i-najavio-investicije-epcg-u-herceg-novom>

⁶⁸ Izvor: <https://www.antikorupcija.me/me/dogadjaji/2101110757-lokalni-izbori-niksic-2021/2103101336-aktivnosti-ask-kontroli-izborne-kampanje-niksic/>

⁶⁹ Izvor: <https://www.youtube.com/watch?v=rKtRSLaxmxM> (od 09:55 do 11:33 minuta)

⁷⁰ Izvor: <https://twitter.com/MickeySpajic/status/1370477678348935172>

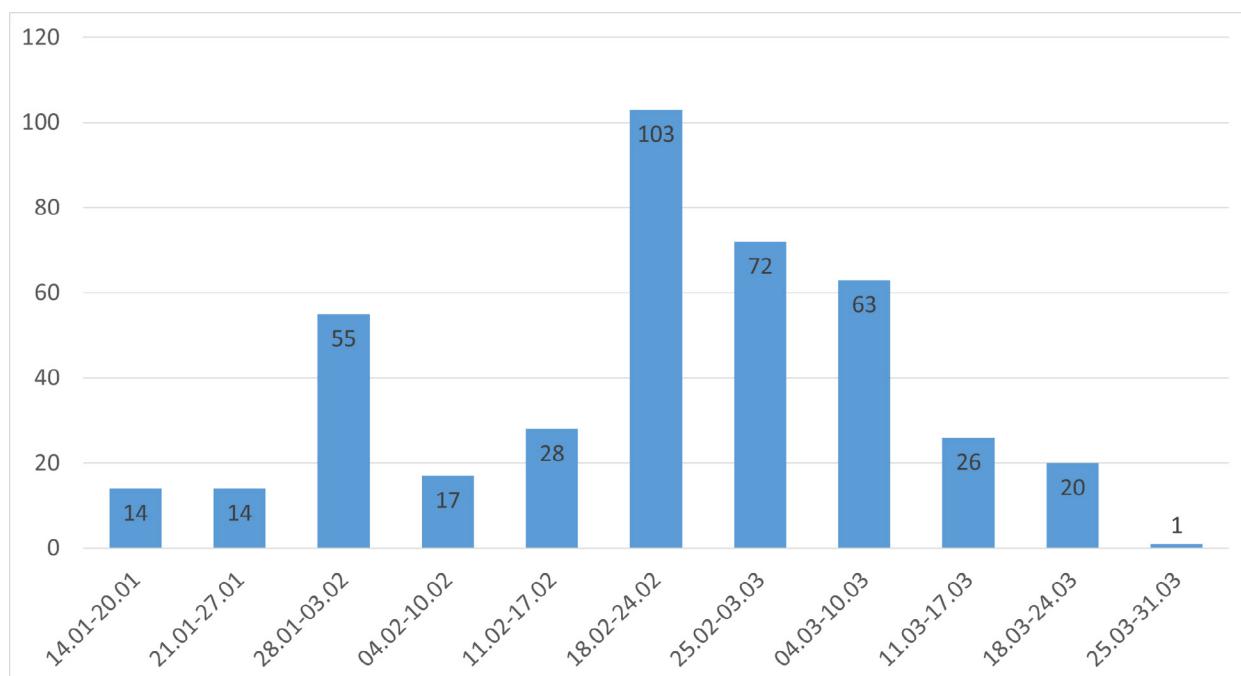
40)" za Nikšić,⁷¹ izvršeno je samo **10** jednokratnih isplata socijalnih davanja od strane lokalne samouprave u iznosu od **3.000 EUR**, dok je u Herceg Novom izvršeno **25** jednokratnih isplata socijalnih davanja od strane organa lokalne samouprave, u ukupnom iznosu od **3.840,00 EUR**.⁷²

Od raspisivanja lokalnih izbora u Nikšiću bilo je ukupno **413** zasnovanih radnih odnosa.⁷³ Od tog broja 266 je zaposleno po ugovoru o radu na određeno vrijeme, **78** po ugovoru o dopunskom radu, **54** po ugovoru o radu na neodređeno, 6 po ugovoru o djelu, 3 po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, **3** po ugovoru o stručnom osposobljavanju, **2** do isteka mandata.⁷⁴

Tabela 6: Broj ugovora o radu koji se mjesечно dostavljaju ASK-u (lokalni izbori u Nikšiću):

MJESEC	BROJ UGOVORA	%
Januar	40	9,69
Februar	217	52,54
Mart	156	37,77
UKUPNO	413	100

Grafik 2: Broj ugovora o radu u Nikšiću, dostavljenih ASK-u od 14. januara do 31. marta 2021. godine (podijeljeni u sedmodnevne periode)



⁷¹ Izvor: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Socijalne_pomo%C4%87i_MhhhVly.pdf

⁷² Izvor: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Socijalne_pomo%C4%87i_SlwUjMh.pdf

⁷³ Izvor: https://www.antikorupcija.me/media/documents/zaposljavanjeZaSajt_sl73vRI.pdf

⁷⁴ Za jedan zasnovani radni odnos u Osnovnom državnom tužilaštву u Nikšiću nema ugovora jer je zaposlenje bazirano na odluci Vrhovnog državnog tužilaštva. Ova osoba je zaposlena kao pripravnik: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka_o_zapo%C5%A1ljavanju_sa_prate%C4%87om_dokumentacijom-Osnovno_dr%C5%BEavno_tu%C5%BEila..._redacted.pdf

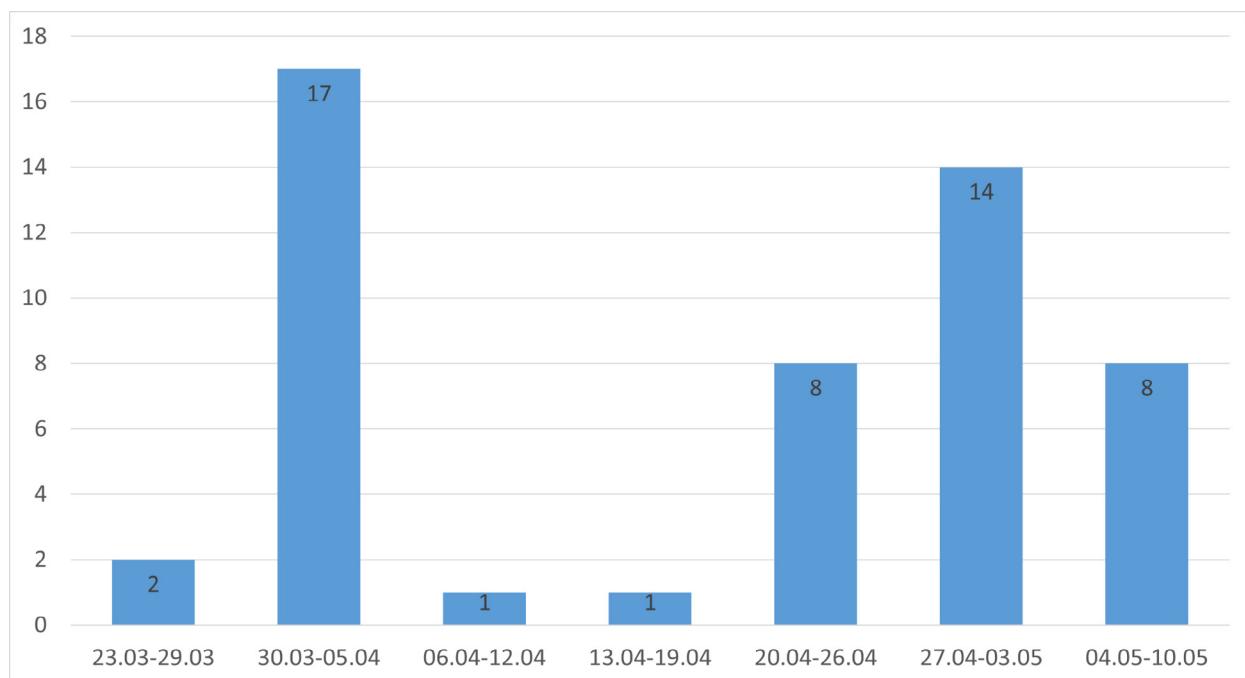
Još jednom, možemo vidjeti veliki broj zasnovanih radnih odnosa u nedjeljama prije izbornog dana i nagli pad novih zapošljavanja nakon izbornog dana.

Kada su u pitanju lokalni izbori u Herceg Novom, od raspisivanja lokalnih izbora bilo je ukupno **51** zasnovani radni odnos. Od tog broja **28** lica zaposleno je na osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme, **14** putem ugovora o dopunskom radu, **5** putem ugovora na neodređeno, **3** putem ugovora o djelu i **1** po ugovoru o stručnom osposobljavanju.

Tabela 7: Broj ugovora o radu koji se mjesечно dostavljaju ASK-u (lokalni izbori Herceg Novi):

MONTH	BROJ UGOVORA	%
Mart	2	3,92
April	41	80,4
Maj	8	15,68
UKUPNO	51	100

Grafik 3: Broj ugovora o radu u Herceg Novom, dostavljenih ASK-u od 23. marta do 10. maja 2021. godine (podijeljeni u sedmodnevne periode)



Iako broj zasnovanih radnih odnosa u Herceg Novom nije tako visok kao u Nikšiću, možemo vidjeti grupaciju zapošljavanja u posljednje tri nedjelje prije izbornog dana.

IV Zaključci i preporuke

Uprkos brojnim zakonodavnim promjenama i poboljšanjima, politički subjekti i visoki državni zvaničnici i dalje zloupotrebljavaju državne resurse u svrhe predizborne kampanje. Iako su trenutne vladajuće većinske stranke kritikovale bivšu vlast zbog široko rasprostranjenog ZDR-a, one sada krše iste članove zakona i ponavljaju slične neprihvatljive načine političkog ponašanja u izbornim kampanjama. S druge strane, trenutna opozicija kritikuje novu vladajuću većinu zbog ZDR-a koje su oni prethodno činili. Svjesnim radnjama koje obije strane tačno prepoznaju kao zloupotrebu državnih resursa, političke elite pokazuju nedostatak volje da spriječe ZDR i nastave da ignorišu zakon sa ciljem da poboljšaju svoje političke šanse na izborima. Čineći to, trenutne političke elite grubo izlažu nedostatke u zakonodavnom okviru i otkrivaju nesposobnost institucija da spriječe, kontrolišu i sankcionišu angažovanje političara u zloupotrebi državnih resursa.

Jedan od najvažnijih aspekata kada govorimo o zloupotrebi državnih resursa, je organ odgovoran za praćenje, kontrolu i sprječavanje ove vrste zloupotrebe. U Crnoj Gori je ta uloga povjerena ASK-u. Međutim, ASK ima pretežno preventivnu ulogu i nerazvijene kapacitete. ASK zavisi od budžetskih sredstava koja pruža izvršna vlast i nedostaje joj sistem koji bi trebalo da bude princip rada takve institucije (postupak u četiri koraka: nadgledanje, istraga, prevencija i eliminacija). Da bi se ASK istinski borila protiv zloupotrebe državnih resursa, ne smije da djeluje samo na preventivnom nivou, već bi se takođe trebala aktivno boriti protiv korupcije.

DONOSIOCI ODLUKA

1. Parlament treba da uspostavi efikasniju nadzornu ulogu nad državnim rashodima iz rezervi budžeta, posebno tokom izbornog perioda. Zbog toga je preporučljivo uspostaviti ad-hoc parlamentarni odbor, sastavljen od vladajuće većine i poslanika opozicije na paritetnoj osnovi, kako bi se kontrolisalo korišćenje sredstava iz rezervi budžeta od dana objavljivanja do dana održavanja izbora;
2. 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 proglaši troškove tajnim u toku izbornog perioda;
3. Povećanje kapaciteta Parlamenta za efikasnu kontrolu isplata socijalne zaštite treba da bude prioritetno pitanje. Treba ispitati uspostavljanje posebnog međuinstitucionalnog tijela zaduženog za obezbjeđivanje većeg nivoa transparentnosti socijalnih davanja tokom izbornog procesa;
4. Potrebno je izmijeniti član 44 ZFPSIK kako bi se jasno zabranila zapošljavanja (na određeno i neodređeno vrijeme) i zabranila izmjena akata o sistematizaciji organizacija na nivou svih državnih institucija tokom izborne godine. Treba propisati moguće izuzetke, na primjer u hitnim slučajevima. Izuzetke takođe treba jasno propisati, kako bi se izbjegle zloupotrebe;
5. Član 44. st. 4 ZFPSIK treba izmijeniti kako bi se dala jasna definicija „funkcionerske kampanje“;
6. Kapaciteti organa za sprovođenje zakona (policija, tužilaštvo) moraju se ojačati kako bi se na adekvatan način sprovedla krivična istraga i suzbijanje neželjenih reakcija tokom izbornih

kampanja. Stroža kaznena politika je neophodna kako bi se osigurao odgovarajući nivo odvraćanja;

AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

7. Pružanje mogućnosti ASK-u da sproveđe temeljne istrage i kroz jače institucionalne veze sa Tužilaštvom, ASK-u bi dalo proaktivni 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;
8. ASK-u treba omogućiti ulazak u službene prostorije, ovlašćenje za oduzimanje dokumenata protiv volje organa i ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka;
9. 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;
10. Kako bi se ojačala mogućnost ASK-a da sprovodi kontrolu svih podnijetih dokumenata, ZF-PSIK treba izmijeniti kako bi se obezbijedio funkcionalni nivo saradnje sa drugim relevantnim tijelima i institucijama sa ASK-om;
11. ASK mora biti nadležna za kontinuirano, sveobuhvatno praćenje socijalne zaštite u Crnoj Gori, sa kvartalnim odjelicima, kao i mogućnost praćenja i kontrole toka novca;
12. ASK mora kontinuirano pratiti sistem zapošljavanja i mora jačati svoje kapacitete u ovoj oblasti;
13. ASK mora imati jasno definisane represivne mehanizme u slučaju da subjekti kontrole odbiju da ispoštuju zahtev ASK-a za dostavljanje dokumentacije. Mora joj se dati potpuno ovlašćenje da izriče strože kazne za nepostupanje po njenim zahtjevima, do nivoa razrješenja i zabrane obavljanja javne funkcije u određenom periodu;
14. ASK mora poboljšati i promovisati svoju ulogu u zaštiti zviždača, kako bi motivisala potencijalne zviždače da prijave ozbiljnije slučajeve zloupotrebe državnih resursa.

NEVLADINE ORGANIZACIJE, MEDIJI I JAVNOST

15. Treba poboljšati svijest opšte javnosti o prepoznavanju različitih oblika zloupotrebe državnih resursa tokom i izvan izborne kampanje. Prioritet je sprovođenje kampanja za podizanje svijesti građana. Nevladine organizacije aktivne u oblasti praćenja izbora (na nacionalnom i lokalnom nivou) treba da uspostave različite kanale komunikacije sa građanima, uključujući pružanje pravnih savjeta, kako bi poboljšali nivo praćenja i prijavljivanja slučajeva zloupotrebe državnih resursa tokom izborne kampanje;
16. Kapacitet medija i novinara da prepoznaju i prijave zloupotrebe državnih resursa treba poboljšati bez daljeg odlaganja. U tom kontekstu, veoma je važno obrazovati ne samo nacionalne medije, već i lokalne medije i novinare, kako bi mogli da doprinesu praćenju zloupotrebe tokom izbornih kampanja na lokalnom nivou (sa posebnim fokusom na izvještavanje o „funkcionerskoj kampanji“);
17. Treba razmotriti uvođenje predmeta Izboro pravo kao posebnog predmeta u nastavni plan i program Pravnog fakulteta, koji bi uključivao zloupotrebu državnih resursa kao posebnu oblast izučavanja, kako bi se stvorio značajan broj diplomiranih pravnika koji su svjesni i upoznati sa fenomenom koji je, uprkos širokoj rasprostranjenosti, u velikoj mjeri nepoznat i pogrešno shvaćen;
18. Potrebno je ojačati profesionalizam i nezavisnost državnih službenika i namještenika i podići njihovu svijest o zloupotrebi državnih resursa, kako bi se smanjile zloupotrebe institucionalnih resursa do kojih dolazi u državnim i opštinskim organima i institucijama.

ANEX: Funkcionerska kampanja za vrijeme parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine i lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom 2021. godine

Tabela 8: Funkcionerska kampanja za vrijeme parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine

DATUM	OPIS
04.08.2020	<p>Premijer Duško Marković posjetio je Žabljak, gdje je razgovarao s gradonačelnikom i nagnao da je vlada ispunila svako obećanje, uključujući projekte vrijedne 11 miliona EUR koji su sprovedeni od strane Uprave za javne radove i 2,6 miliona EUR Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takođe je posjetio gradilište hotela, koji predstavlja investiciju vrijednu 19,5 miliona EUR, te napomenuo da će otvaranje ovog hotela rezultirati otvaranjem 104 nova radna mjesta. Najavio je i nova ulaganja.</p> <p>Izvor: https://rtcg.me/vijesti/politika/288049/na-zabljaku-ispunjeno-gotovo-sve-obecano.html</p>
05.08.2020	<p>Premijer Duško Marković otvorio je novi autoput od Bistrice do Podvrha u Bijelom Polju, vrijedan 4,2 miliona EUR, i napomenuo da se gradi još jedan autoput vrijedan 5 miliona EUR. Takođe je napomenuo da je Uprava za javne radove potpisala ugovore u vrijednosti od 56 miliona EUR, te da je do tog trenutka potrošeno 32 miliona.</p> <p>Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/288146/u-narednom-mandatu-zavrsavamo-djalovica-pechinu-i-cmiljacu.html</p>
06.07.2020	<p>Premijer Duško Marković posjetio je gradilište za novi autoput od Podgorice do Danilovgrada, što predstavlja investiciju od 24 miliona EUR. Tvrđio je da je investicija jedna od mnogih koje su u toku i koja će pomoći u rješavanju teških ekonomskih problema povezanih sa ekonomskom krizom u zemlji.</p> <p>Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/284910/pocela-gradnja-bulevara-od-podgorice-do-danilovgrada.html</p>
06.08.2020	<p>Premijer Duško Marković posjetio je Plav kako bi otvorio novi trg vrijedan skoro pola miliona EUR i najavio početak izgradnje autoputa vrijednog između 15-20 miliona EUR.</p> <p>Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/288260/pred-plavom-ozbiljna-razvojna-perspektiva.html</p>
16.07.2020	<p>Premijer Duško Marković posjetio je Kotor, opština u kojoj su se održavali izbori i koja je pod kontrolom opozicije. Naglasio je da je u razne infrastrukturne projekte koje je posjetio tog dana uloženo više od 10,5 miliona EUR.</p> <p>Izvor: https://rtcg.me/vijesti/politika/286131/dosta-su-gradjani-kotora-bili-taoci-neodgovorne-politike.html</p>
29.07.2020	<p>Premijer Duško Marković posjetio je Mojkovac kako bi obilježio početak izgradnje skijališta, kao i druga gradilišta u opštini. Naglasio je da je za kapitalnu i komunalnu infrastrukturu u ovoj opštini potrošeno 60 miliona EUR.</p> <p>Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/287447/ni-pandemija-nije-zaustavila-investicije-u-mojkovcu.html</p>

12.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Tivat gdje je razgovarao sa predstavnicima opštinske vlade o trenutnim i budućim infrastrukturnim i investicionim projektima. Takođe je otvorio Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju vrijedan 600.000 EUR. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/ekonomija/288950/bez-razumijevanja-za-otpor-valorizaciji-aerodroma.html
11.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Budvu, gdje je sa predsjednikom opštine i članovima opštinske vlade razgovarao o negativnim aspektima prethodne opštinske vlasti koju su vodili njegovi politički protivnici. Naglasio je pozitivne aspekte nove opštinske vlade i najavio planove za buduću dugoročnu konsolidaciju finansija. Sastanku su, osim premijera, prisustvovali i drugi javni funkcioneri, poput ministra finansija Darka Radunovića i nekoliko drugih javnih funkcionera. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/politika/288809/vraticemo-budvi-mjesto-prijestonice-turizma.html
10.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Ulcinj i renovirani hotel PIO čija obnova vrijedi 2,6 miliona EUR, kao i gradilište turističkog kompleksa. Takođe je razgovarao sa lokalnim vlasnicima preduzeća i najavio nekoliko infrastrukturnih projekata. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/ekonomija/288680/vlada-ce-pomoci-ali-iskoristite-potencijale.html
07.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Murino, u opštini Plav, gdje je najavio ulaganja u lokalnu zajednicu. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/politika/288340/nijesam-zelio-da-zavrsim-mandat-da-ne-posjetim-murino.html
07.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Andrijevicu, a sa predsjednikom opštine i predstavnicima opštinske vlade razgovarao je o razvojnim projektima u cijelom sjevernom regionu, uključujući Andrijevicu. Naglasio je da je u posljednje tri godine u ovu opštinu uloženo više od 2,5 miliona EUR. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/ekonomija/288368/vlada-nastavlja-da-razvija-sjeverni-region.html
14.08.2020	U Okviru radne posjete, premijer Duško Marković posjetio je Kolašin, gradilište turističkog kompleksa Breza i skijaške centre Kolašin 1450 i 1600. Rekao je da je vlada uložila skoro 50 miliona EUR iz kapitalnog budžeta u projekte Kolašin 1450 i Kolašin 1600. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/politika/289221/kolasin-je-tivat-sjevera.html
21.08.2020	Premijer Duško Marković i ministar kulture Aleksandar Bogdanović posjetili su Bar. Tokom sastanka sa gradonačelnikom objavljeno je da je u razne projekte u Baru uloženo 24,5 miliona EUR. Premijer i gradonačelnik otvorili su prvi Kreativni hab u Crnoj Gori, što predstavlja investicioni projekat vrijedan 257.000 EUR. Takođe, zajedno sa direktorom javnog preduzeća Morsko Dobro, premijer je označio početak izgradnje trga i šetališta u Sutorinu, vrijednih skoro milion EUR. Marković je takođe izjavio da je Vlada obezbijedila oko 13 miliona EUR za razne infrastrukturne projekte u Baru. Posjetio je i nekoliko drugih lokacija. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/289995/otvoren-prvi-kreativni-hab-u-cg-.html
18.08.2020	Premijer Duško Marković obilježio je otvaranje nove fabrike u Podgorici, navodeći da će zapošljavati 70 radnika i da je to investicija vrijedna oko 15 miliona EUR. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/ekonomija/289560/nova-fabrika-za-70-novih-radnih-mjesta.html

12.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je trafostanicu Lastva Grbaljska u Kotoru, projekat vrijedan 35 miliona EUR. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/ekonomija/288915/energetika-moze-bitи-oslonac-u-oporavku-.html
26.08.2020	Premijer Duško Marković obilježio je početak novog odjeljenja u Kliničkom centru Crne Gore u Podgorici, vrijednog 240.000 EUR. Takođe je rekao da je za Klinički centar i njegove klinike opredjeljeno dodatnih 17 miliona eura i da će tokom narednog mandata biti izgrađen novi Urgentni centar. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/290561/uskoro-uslovi-za-gradnju-novog-urgentnog.html
25.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Kotor gdje je sa gradonačelnikom razgovarao o bespovratnoj pomoći od 9 miliona EUR za razvoj kanalizacije, izgradnju cjevovoda od 3 miliona EUR i drugim infrastrukturnim projektima. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/290500/gradice-se-stanovi-za-medicinare-u-kotoru.html
25.08.2020	Na sastanku sa gradonačelnicom Danilovgrada Zoricom Kovačević i predsjednikom Privredne komore Vlastimirom Golubovićem, premijer je razgovarao o budućim infrastrukturnim projektima i dosadašnjim ulaganjima privatnih lica u vrijednosti od skoro 13 miliona EUR. Ministarka ekonomije Dragica Sekulić izjavila je da će Vlada kroz program za razvoj konkurenčije imati na raspolaganju 10 miliona EUR do kraja godine. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/290464/danilograd-postaje-jedno-od-najpozeljnijih-mjesta-za-zivot.html
24.08.2020	Premijer Duško Marković je tokom posjete Pljevljima najavio infrastrukturne projekte čiji je cilj rekonstrukcija svih puteva ka Pljevljima, u vrijednosti od 34,5 miliona EUR. Naglasio je da je energetski kompleks u Pljevljima zaradio 22 miliona dobiti i da zapošljava preko 820 dobro plaćenih radnika. Takođe je najavio rekonstrukciju termoelektrane, vrijednu više od 54 miliona EUR. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/290315/markovic-najavio-rekonstrukciju-svih-puteva-ka-pljevljima.html
28.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je predgrađe u Bijelom Polju, gdje je pustio u rad vodovod, u okviru projekta vrijednog 600.000 EUR. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/290919/sjever-da-bude-motor-evropske-cg.html
27.08.2020	Premijer Duško Marković posjetio je Danilovgrad kako bi označio početak projekta izgradnje puta vrijednog više od 3 miliona EUR. Takođe je iskoristio ovu priliku da najavi da se slični projekti vrijedni nekoliko stotina miliona eura realizuju i u drugim opštinama u Crnoj Gori. Izvor: https://rtcg.me/vijesti/drustvo/290752/pocela-rekonstrukcija-martinickog-puta-.html

Tabela 9: Funkcionalna kampanja tokom lokalnih izbora u Nikšiću i Herceg Novom 2021. godine

DATUM	OPIS
LOKALNI IZBORI NIKŠIC 2021	
03.02.2021	<p>Predsjednik Skupštine Crne Gore i lider političke partije Demokrate, Alekса Bećić, posjetio je Nikšić i vlasnike kompanije MINIKO, gdje je razgovarao o infrastrukturnim pitanjima koja treba riješiti.</p> <p>Izvor: https://portalniksic.me/info/becic-u-niksicu-realizovati-potencijale-na-svim-nivoima/</p>
03.02.2021	<p>Tokom posjete Nikšiću, Bećić je posjetio jedan od domova zdravlja. Tokom posjete nalogao je da poboljšanje uslova rada i materijalnog položaja zdravstvenih radnika mora biti prioritet nove vlade. Takođe je pomenuo projekte „Dječiji parlament“ i „Demokratske radionice“ koje sprovodi Skupština Crne Gore.</p> <p>Izvor: https://portalniksic.me/info/becic-u-niksicu-prioritet-nove-vlasti-mora-bitи-bolji-polozaj-zdravstvenih-radnika/</p>
22.02.2021	<p>Premijer Zdravko Krivokapić i predsjednik parlamenta Alekса Bećić posjetili su manastir Ostrog, gdje su razgovarali sa episkopom Joanikijem o lošem stanju hrama, tvrdeći da je hram u takvom stanju zbog problematičnog odnosa sa prethodnom vladom, aludirajući na taj način na budući projekat rekonstrukcije koji bi finansirala nova Vlada.</p> <p>Izvor: https://portalniksic.me/info/episkop-joanikije-sa-becicem-i-krivokapicem-ovo-je-vrijeme-velikih-promjena-za-niksic/</p>
23.02.2021	<p>Nosilac izborne liste „Za budućnost Nikšića“ Marko Kovačević, posjetio je opštinu Budva u okviru izborne kampanje. Predsjednik opštine Budva Marko Carević dočekao ga je u kancelariji tokom radnog vremena i pozvao građane da glasaju za koaliciju „Za budućnost Nikšića“. Snimak sastanka i promocije ove izborne liste u službenim opštinskim prostorijama tokom radnog vremena podijeljen je na društvenim mrežama.</p> <p>Izvor: https://m.cdm.me/politika/carevic-kovacevic-pravi-izbor-bio-na-braniku-nacionalnog-srpskog-identiteta/</p>
07.03.2021	<p>Potpredsjednik Vlade i lider URA, Dritan Abazović, posjetio je Nikšić i aktivno vodio kampanju za koaliciju „Crno na bijelo“, čiji je URA vodeći član.</p> <p>Izvor: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/518423/abazovic-u-zupi-pruzimo-ruk-u-jedni-drugima-ne-trebaju-nam-tenzije-vec-radna-njesta</p>
10.03.2021	<p>Predsjednik Skupštine Crne Gore i lider demokrata Alekса Bećić posjetio je Nikšić, a zajedno sa članovima izborne liste „Mir je naša nacija“, čiji su Demokrate vodeći član, aktivno se uključio u kampanju u korist ove izborne liste.</p> <p>Izvor: https://portalniksic.me/info/becic-zelimo-da-sluzimo-narodu-i-da-u-partnerstvu-sa-gradjima-ma-oporavljam-o-niksic-i-cg/</p>

LOKALNI IZBORI HERCEG NOVI 2021	
02.04.2021	<p>Potpričnjak vlade Abazović posjetio je Herceg Novi i sa predstavnicima lokalne samouprave razgovarao o infrastrukturnim ulaganjima</p> <p>Izvor: https://radiojadran.com/dritan-abazaovic-u-herceg-novom-ovaj-grad-zaslujuje-mnogo-bolje/</p>
25.04.2021	<p>Aleksa Bečić, predsjednik Skupštine Crne Gore i lider Demokrata, posjetio je Herceg Novi i aktivno učestvovao u predizbornoj kampanji koalicije „Ne lijevo, ne desno. Pravo Novi“, koalicija čiji su najveći entitet Demokrati. On je održao govor u kojem je iznio dostignuća svoje stranke u Herceg Novom i pozvao glasače da podrže koaliciju na izborima 9. maja.</p> <p>Izvor: https://radiojadran.com/aleksa-becic-u-novom-se-pobjedivalo-kad-je-malo-ko-pobjedi-vao-u-crnoj-gori/</p>
26.04.2021	<p>Potpričnjak vlade Dritan Abazović posjetio je Herceg Novi i uzeo aktivnu ulogu u predizbornoj kampanji koalicije „Crno na bijelo – Može Bokeški“, pozivajući glasače da glasaju za ovu listu na dan izbora.</p> <p>Izvor: https://radiojadran.com/becic-u-bijeloj-uz-istinu-i-rezultate-izbor-je-vrlo-lak/</p>
27.04.2021	<p>Predsjednik Skupštine Crne Gore Aleksa Bečić posjetio je Herceg Novi gdje je aktivno vodio kampanju za koaliciju čiji je najveći član njegova politička stranka. Tokom posjete pozvao je glasače da podrže koaliciju „Ni lijevo, ni desno. Pravo Novi“ i naglasio je dosadašnja dostignuća svoje političke stranke u Herceg Novom.</p> <p>Izvor: https://radiojadran.com/becic-u-bijeloj-uz-istinu-i-rezultate-izbor-je-vrlo-lak/</p>
02.05.2021	<p>Predsjednik Upravnog odbora EPCG i član Demokratskog fronta, Milutin Đukanović, koristeći svoj službeni položaj, pozvao je birače da glasaju za koaliciju „Za budućnost Herceg Novog i Boke“ i najavio skup infrastrukturnih investicionih projekata u Herceg Novom, čime je javno preuzeće stavio u funkciju predizborne kampanje jedne izborne liste.</p> <p>Izvor: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/535359/djukanovic-razgovarao-sa-otovicem-i-najavio-investicije-epcg-u-herceg-novom</p>
04.05.2021	<p>Premjer Zdravko Krivokapić i Ministar ekologije, prostornog planiranja i urbanizacije Ratko Mitrović posjetili su brodogradilište u Herceg Novom kako bi najavili projekat čišćenja zemljišta u Boki Kotorskoj, finansiranog zajmom Svjetske banke u iznosu od 23 miliona EUR.</p> <p>Izvor: https://feral.bar/post/7022</p>
05.05.2021	<p>Predsjednik Crne Gore Milo Đukanović posjetio je Herceg Novi i aktivno vodio kampanju za „Evropski tim u Herceg Novom“, učestvujući na njegovom završnom sastanku.</p> <p>Izvor: https://portalluca.me/politika/djukanovic-u-herceg-novom-nasa-politika-ce-na-kraju-pobijediti/</p>
07.05.2021	<p>Potpričnjak vlade Abazović pozvao je birače u Herceg Novom da na lokalnim izborima 9. maja podrže koaliciju „Crno na bijelo – Može Bokeški“.</p> <p>Izvor: https://www.pobjeda.me/clanak/abazovic-podrska-koaliciji-crno-na-bijelo-moze-bokeski-je-glas-za-evropski-novi-i-crnu-goru</p>

Literatura

1. Agencija za sprječavanje korupcije, Izveštaj o sprovedenoj kontroli tokom izborne kampanje za izbore održane 30. avgusta 2020. godine, dostupno na: <https://tinyurl.com/5bjh8k99>
2. Centar za istraživanje anti-korupcije, Final Report on Monitoring the Misuse of State Resources during election campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections, Moskva, 2004, str. 13
3. Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2016, dostupno na: <https://tinyurl.com/nks3daj3>
4. Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Građansko praćenje parlamentarnih izbora Crna Gora 2020 Finalni izvještaj, str. 48
5. Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Izvještaj o preliminarnim zaključcima i nalazima, dostupan na: <https://tinyurl.com/ms5ua5ky>
6. Council of Europe, PACE, Observation of the early parliamentary elections in Montenegro (14 October 2012), Election observation report; dostupno na: <https://tinyurl.com/w86st-kr9>
7. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Kopenhagen, 1990, dostupno na: <https://tinyurl.com/9d2se9xn>
8. ENEMO, Međunarodna posmatračka misija Parlamentarni izbori, 30 Avgust – Crna Gora, Izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima, str. 13
9. Etički kodeks državnih službenika i namještenika („Sl. list CG”, br. 050/18)
10. Evropska komisija, Radni dokument Komisije, Izvještaj za Crnu Goru 2020, str. 5.
11. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2020. godini. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2cym8zx>
12. Izvještaj Venecijanske komisije, CDL-AD(2013)033 paragraf 12
13. 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)
14. Levitsky i Way, Competitive Authoritarianism, Hybrid Regimes After Cold War, Kembridž, Univerzitet Kembridž, 2010, str. 7
15. Magnus Ohman, The Abuse of State Resources, Vašington, D.C., IFES, 2011
16. OEBS/ODIHR, Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015, str. 22
17. OEBS/ODIHR, Međunarodna misija za posmatranje izbora Crna Gora – Parlamentarni izbori, 20. avgust 2020., Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, str. 2
18. Plan kontrole i nadzora za izbornu kampanju za izbore koji biti održani 30. avgusta 2020. Godine. Dostupno na: http://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan_kontrole_i_nadzora-2020.pdf
19. Savjet Evrope, Komitet ministara, Preporuka Rec(2003)4 Komitet ministara zemljama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, dostupno na: <https://tinyurl.com/2rdbr7ad>
20. Ujedinjene nacije, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, str. 21, dostupno na: <https://tinyurl.com/5azpu59v>
21. Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR, Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions, Venecija, 2009, str. 7, dostupno na: <https://tinyurl.com/yhcuz6b2>
22. Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR, Preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, Joint Guidelines, Venecija, 2016, str. 7, dostupno na: <https://tinyurl.com/3hnasszn>
23. Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija, str. 9, dostupno na: <https://tinyurl.com/ebjw59uc>

-
- 24. Venecijanska komisija, Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, Smjernice i obrazloženje, Strazburg, 2002, str. 7, dostupno na: <https://tinyurl.com/fja4fm3e>
 - 25. Vlado Dedovic, Upotreba državnih resursa u toku izborne kampanje, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2009, str. 6
 - 26. Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list RCG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)
 - 27. Zakon o državnoj upravi („Sl. list CG“, no. 78/2018 od 4.12.2018)
 - 28. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020)
 - 29. 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)
 - 30. Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore („Sl. list CG“, br. 017/07, 008/09, 012/16, 073/18)
 - 31. Zakon o nacionalnom javnom emitenu Radio i televizija Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 80/2020)
 - 32. Zakon o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br. 053/14 i 042/2017 – odluka US)
 - 33. Zakon o tajnosti podataka („Službeni list Crne Gore“, br. 14/2008, 76/2009, 41/2010, 40/2011 – dr. zakon, 38/2012, 44/2012, 14/2013, 18/2014, 48/2015 i 74/2020)
 - 34. Zakon o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 070/21 od 25.06.2021)
 - 35. Zakon o vojsci Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 51/2017 i 34/2019)

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85547-81-2
COBISS.CG-ID 19281924

ISBN 978-86-85547-81-2



9 788685 547812 >

