



Crna Gora

Agencija za sprječavanje korupcije



CRNA GORA  
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	26. 11	20 18. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-63-18/18-9	
VEZA:		
EPA:		
SKRAĆENICA:	PRILOG: 2	

Broj: 01-2715/3

Podgorica, 26. novembar 2018. godine

**SKUPŠTINA CRNE GORE**  
**ODBOR ZA DALJU REFORMU IZBORNOG I DRUGOG ZAKONODAVSTVA**  
Branimir Gvozdrenović, **predsjednik Odbora**

Poštovani,

Agencija za sprječavanje korupcije, vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, odnosno vrši kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

Agencija je u dosadašnjem radu sprovela kontrolu finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u toku jednog izbornog ciklusa Crnoj Gori, gdje su održani Izbori za Predsjednika Crne Gore, Izbori za poslanike u Skupštini Crne Gore, kao i izbori u svim lokalnim samoupravama na teritoriji Crne Gore.

Na osnovu primijećenih nepreciznosti i nedostataka pravnog okvira u ovoj oblasti u dosadašnjem radu Agencije, urađena je, uz podršku eksperta Savjeta Evrope, *Analiza zakonodavnog okvira* koji reguliše ovu oblast, koju Vam ovom prilikom dostavljamo.

Na osnovu iskustva u sprovođenju Zakona u periodu 2016-2018. godine, kao i *Analize zakonodavnog okvira* kojim se reguliše oblast finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, u prilogu Vam dostavljamo na razmatranje preporuke Agencije na dalje razmatranje i analizu.

Takođe, u neposrednoj komunikaciji, usmeno ili putem dokumentacije u posjedu Agencije, ostajemo otvoreni za dalju komunikaciju i pružanje podrške u radu radne grupe.

**Prilog:**

- **Analiza regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja,**
- **Preporuke Agencije za dalje neophodno unaprjeđenje zakonodavnog okvira.**



**DIREKTOR**

Sreten Radonjić

Kralja Nikole 27/V  
Podgorica  
Crna Gora

Agencija za sprječavanje korupcije

+382 20 44 77 02  
kabinet@antikorupcija.me  
www.antikorupcija.me

**PREPORUKE**  
**ZA DALJE NEOPHODNO UNAPRJEĐENJE ZAKONODAVNOG OKVIRA**

Agencija je počela sa radom 1. januara 2016. godine i u okviru svojih nadležnosti prati sprovođenje mjera iz Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Polazeći od datih preporuka, Agencija je u prethodnom periodu, uz ekspertsku podršku obezbijedenu kroz projekat u okviru Horizontalnog programa Savjeta Evrope i Evropske unije, izradila analizu zakonodavnog okvira kojim se reguliše oblast finansiranja političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori. Rezultat navedene analize su datih 46 preporuka u cilju unaprijeđenja cjelokupnog okvira u ovoj oblasti. Dio tih preporuka je ispunjen kroz rad Agencije i nadležnih institucija, kao i prilikom izmjene Zakona iz decembra 2017. godine.

U nastavku je kratak osvrt Agencije za dalje unaprijeđenje zakonodavnog okvira, odnosno dio preporuka i primijećenih nedostaka sa kojima smo se susreli u praksi.

***sve političke subjekte je neophodno definisati kao pravna lica; odnosno da moraju biti registrovani i imati svoj PIB, sjedište i odgovorno lice.***

član 2 Koalicije i grupe birača su politički subjekti koji nijesu registrovani, nijesu pravno ili fizičko lice i tako ne mogu biti prekršajno odgovorni. Takođe, isto važi za odgovorna lica u njima, jer se ne radi o odgovornim licima u pravnom licu. Takođe, kada je riječ o koalicijama, uglavnom se radi o ad hoc političkim subjektima, koji postoje od potpisivanja kaolicionog sporazuma do učešća na izborima. Praksa je do sada pokazala da ovi subjekti, kada Agencija utvrdi da krše zakon, ne budu kažnjeni.

***Neophodno je usaglasiti rok od kojeg teče izborna kampanja, kako ne bi dolazilo do obustava prekršajnih postupaka.***

član 2 stav 2 Propisana definicija i vremensko određenje izborne kampanje je u koliziji sa članom 50 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika koji propisuje da *podnosioci izbornih lista imaju pravo da, od dana potvrđivanja izborne liste do završetka izborne propagande (u daljem tekstu: izborna kampanja), posredstvom nacionalnog javnog emitera RTCG, kao i posredstvom regionalnih i lokalnih javnih emitera, u okviru istih*

dnevnih termina, odnosno rubrika, svakodnevno, u jednakom trajanju i besplatno obavještavaju građane o svojim kandidatima, programima i aktivnostima. Politički subjekti i nadležni sudovi u postupcima pred njima se pozivaju na ovu odredbu. Članom 46 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da se izborna lista za izbor odbornika dostavlja OIK-u, a za izbor poslanika DIK-u najranije 20 dana od dana raspisivanja izbora, a najkasnije 25 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Tako, politički subjekti predaju izborne liste 25 dana prije održavanja izbora i nalaze se, formalno, u izbornoj kampanji dvadesetak dana, iako je vidljivo da su u kampanji mnogo duže, čime je Agencija onemogućena da vrši kontrolu finansiranja izborne kampanje. Poslednjim izmjenama je propisano (čl 18) da ukoliko počne kampanju prije potvrđivanja izborne liste mora da otvori račun, što smatramo da je potrebno dalje unaprijediti.

**Neophodno propisati pravni osnov za utvrđivanje kriterijuma i uslova za obezbjeđenje poslovnih prostorija odborničkim i poslaničkim klubovima**

član 7  
stav 3

*U praksi su evidentni veliki iznosi koji se izdvajaju po ovom osnovu, kao i nejednaki iznosi ili postupanje u pojedinačnim slučajevima.*

**Izmjeniti definicije korišćenja sredstava za izborne kampanje i za redovan rad tako da se vezuju za svrhu, a ne za vrstu troška.**

član 10  
i 13

Finansiranje kampanje treba definisati kao svaki izdatak koji ima registrovani politički subjekat u promovisanju partije ili kandidata ili pokušaju da šteti izgledima druge partije ili kandidata na izborima, odnosno kadgod dođe do trošenja sredstava. Ukoliko se politički subjekat sastoji od više od jedne partije ili drugih političkih subjekata registrovanih tokom kampanje, ukupno korišćenje sredstava od strane tog političkog subjekta obuhvata i njegove sastavne subjekte od početka kampanje do datuma registracije. Posebno je potrebno odrediti da li se, u slučaju održavanja izbora u jednoj opštini, aktivnosti u drugoj opštini ili reklamiranje na nacionalnim medijima smatraju izbornim troškom.

**Kriterijumi po kojima se dodjeljuju budžetska sredstva za redovan rad nisu u potpunosti jasni**

član 11

treba propisati da za svrhe raspodjele budžetskih sredstava, "politički subjekat" znači politički subjekat koji je registrovan kao podnosilac izborne liste (a ne pojedinačne partije/ subjekti u slučaju da više njih čini politički subjekat na izborima).

Dodatno definisati i način dodjele poslovnih prostora jer politički subjekti zahtijevaju bez obzira što su dio koalicije da svaki od činilaca koalicije dobije zasebne poslovne prostore.

***Jasno odrediti i jasno ustanoviti granicu za trošenje sredstava u toku izborne kampanje***

član 13 : Potrebno da se granica trošenja vezuje za ukupan iznos  
stav 4 : sredstava iz budžeta koji je opredijeljen za subvencije za izbornu kampanju, ali u znatno nižem iznosu. To ograničenje treba utvrditi pažljivo, uzimajući u obzir maksimum koji jedan politički subjekat razumno može da očekuje da potroši, potrebu da se trošenje ograniči tako da ne budu u pretjerano nepovoljnom položaju male partije i uzimajući u obzir druge preporuke (npr. izmijeniti Zakon o izboru poslanika i odbornika - član 50 i povezani članovi) koje utiču na nivo trošenja.

član 15 : ***Propisati novčane kazne za odgovorna lica u Opštinama: ukoliko sredstva prenesu, a ne dobiju obavještenje od Agencije da je politički subjekat u potpunosti ispunio izvještajne obaveze***

***Utvrđiti da svi politički subjekti koji namjeravaju da učestvuju na izborima moraju da otvore poseban račun, odrede odgovorno lice, predaju izbornu listu i sl., a da tek nakon isteka tog roka počinje izborna kampanja***

član 18 : Ovaj dio sadrži više konkretnih prijedloga i preporuka koje je potrebno posmatrati zajedno. Naime, potrebno je: dalje unaprijediti odredbe koje propisuju rok za otvaranje posebnog žiro računa od strane političkog subjekta, urediti načine izvještavanja, vođenje finansijske evidencije i vođenja zajedničke kampanje u slučaju održavanja više izbora istog dana (da li svaki subjekat otvara jedan račun za više kampanja ili za svaku kampanju pojedinačno otvara račun.); na koji način će biti izmirene obaveze na osnovu eventualno neizmirenog kreditnog zaduženja subjekta, odnosno neizmirenja drugih obaveza proisteklih iz izbornog procesa.

***regulisati Zakonom status sopstvenih sredstava u toku izborne kampanje***

član 18 : Nije regulisano da li se plaćanja mogu izvršiti sredstvima prenijetim sa redovnog računa na izborni račun. Podjela između finansiranja redovnog rada i izborne kampanje je nejasna. Nije jasno da li subjekti mogu da koriste "sopstvena sredstva" - tj. sredstva koja su stekli u periodu van izborne kampanje - za svrhe kampanje. U praksi je korišćenje tih sredstava tokom izbora uobičajeno, posebno u slučajevima

kreditnog zaduživanja u izbornoj kampanji i iznose u praksi 50% sredstava od ukupnog iznosa prikupljenih sredstava. Takođe, bitno je da se Zakon odredi prema neplaćenim potraživanjima/dugovanjima iz izborne kampanje, odnosno njihovom izmirivanju po završetku kampanje.

član 19 **dalje definisati rok za određivanje odgovornog lica za svrhe izborne kampanje, njihove dužnosti i postupanje i poštovanje obaveza izvještavanja.**

Zakon treba takođe eksplicitno da navede da ta odgovorna lica jesu lično (ako ne čak i isključivo) odgovorna za kršenja i da se to odnosi na bivša odgovorna lica koja su imala tu odgovornost kada je došlo do kršenja u prošlosti

član 28 **Usaglasiti član 28 Zakona, kako bi se zadržala ograničenja i transparentno prikazala upotreba javnih resursa u izbornoj kampanji, a kako takva norma ne bi paralisala rad organa vlasti ili ih dovodila u domen prekršajne odgovornosti prilikom njihovog redovnog funkcionisanja.**

Nedostaje rok u kojem se dostavljaju analitičke kartice Privremenom odboru, dok nije propisano da se iste dostavljaju Agenciji i u kom roku.

Za subjekte koji podliježu ograničenjima trošenja, definisati ograničenja za trošenje kao iznos predviđen tromjesečnim planom trošenja.

Ukoliko to već nije predviđeno drugim propisima, možda je prikladno da traženi sadržaj analitičkih kartica bude precizno definisan zakonskim propisima (kao što su relevantna podzakonska akta Ministarstva finansija).

**razmotriti uspostavljanje selektivne liste subjekata/aktivnosti na koje se primjenjuju ove odredbe. Ukoliko je to prikladno, treba dodati i subjekte koji trenutno ne podliježu ovim odredbama.**

član 28 **Izmijeniti članove tako da subjekti moraju:**

- 30

**predati i objaviti ukupne iznose mjesečnih troškova raščlanjene po kategorijama troškova;**

**uključiti obrazloženje ukoliko ukupan iznos premaši ograničenje utvrđeno članom 28;**

**obezbijediti ASK relevantne analitičke kartice na zahtjev.**

član 37 **definisati računovodstvene standarde** kojih se moraju pridržavati politički subjekti. Isti standard treba da se primjenjuje i na izvještaje iz izborne kampanje.

Definisati propis Ministarstva Finansija, odnosno obavezu **izrade Pravilnika o vođenju računovodstvene evidencije.**

Obavezati nadležni organ na izmjenu Obrasca iz člana 37 stav

	4 Zakona.
član 37	Razmotriti definisanje praga (na primjer godišnji prihod ili trošak) i oslobađanje od obaveze godišnjeg izvještavanja onih političkih partija koje su ispod tog praga.
	<b>Obezbijediti srazmjernost sankcija shodno utvrđenoj nepravilnosti</b>
član 51-57	Prilagoditi propisan raspon sankcija u Zakonu da bi se obezbijedilo da minimalne novčane kazne nisu prevelike u određenim slučajevima (npr. minimalna novčana kazna za nepredavanje izvještaja na vrijeme) i prilagoditi ih gdje je to prikladno shodno nastaloj šteti. Generalno gledano, sankcije treba da budu osmišljene i propisane tako da postoji njihova gradacija.

**Obradio:**

Dušan Drakić

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented  
by the Council of Europe

Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori (AEC-MNE)

Tehnički dokument

Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori

*Pripremio*  
Quentin Reed  
Savjet Evrope

uz doprinos  
Lise Klein  
eksperta Savjeta Evrope

ECCD-HF-AEC-MNETP[6]/2017

Akcija protiv privrednog kriminala u Crnoj Gori (AEC-MNE)

Horizontalni program (*Horisontal Facility*) Evropske unije i Savjeta Evrope za Zapadni Balkan i Tursku (u daljem tekstu: Horizontalni program) program je saradnje za Zapadni Balkan i Tursku koji se finansira iz sredstava Evropske unije i Savjeta Evrope, a koji implementira Savjet Evrope.

Horizontalni program nadograđuje se na dva politička prioriteta ove dvije organizacije u kontekstu Zapadnog Balkana i Turske i na ekspertizu SE u metodologijama za postavljanje standarda, monitoring i saradnju. Program ima za cilj da poboljša implementaciju ključnih preporuka relevantnih tijela Savjeta Evrope za monitoring i preporuke u oblastima koje su navedene u Saopštenju o namjerama koje su 1. aprila 2014. godine potpisali Generalni sekretar Savjeta Evrope i Komesar za proširenje i susjedsku politiku Evropske unije.

**Više informacija:**

Odjeljenje za saradnju u oblasti privrednog kriminala (ECCD)  
Sektor za borbu protiv kriminaliteta  
Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava - DG-I, Savjet Evrope

Tel: +382 67 211 126  
Fax: +33-3-9021-5650  
e-mail: [Ana.SELIC@coe.int](mailto:Ana.SELIC@coe.int)  
[www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption)  
[www.coe.int/](http://www.coe.int/)

**Izjava o ograničenju odgovornosti:**

Ovaj tehnički dokument pripremljen je u okviru Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku.

Stavovi i mišljenja koji su ovdje izneseni stavovi su i mišljenja eksperata i ne treba ih shvatati kao zvaničan stav Evropske unije i/ili Savjeta Evrope.

**Lista skraćenica:**

ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
ZFPSIK	Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja
NVO	Nevladina organizacija
DRI	Državna revizorska institucija



## Sadržaj

<b>1</b>	<b>Sažetak /Uvod .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Najznačajniji aspekti regulatornog okvira .....</b>	<b>13</b>
2.1	Državna sredstva .....	13
2.2	Privatni izvori sredstava: pravila i ograničenja .....	13
2.3	Troškovi .....	14
2.4	Odgovornosti, izvještavanje i objavljivanje podataka političkih subjekata .....	15
2.5	Korišćenje/zloupotreba javnih sredstava .....	16
2.6	Nadzor i kontrola .....	17
2.7	Sankcije .....	18
<b>3</b>	<b>Analiza: Problemi, otvorena pitanja i preporuke .....</b>	<b>19</b>
3.1	Državna sredstva .....	19
3.1.1	Preporuke .....	20
3.2	Finansiranje iz privatnih izvora .....	21
3.3	Sredstva za finansiranje izborne kampanje .....	22
3.4	Troškovi .....	23
3.4.1	Preporuke .....	24
3.5	Vođenje evidencije i izvještavanje .....	25
3.5.1	Preporuke .....	28
3.6	Korišćenje/zloupotreba državnih resursa .....	29
3.6.1	Opšta pitanja .....	29
3.6.2	Posebni komentari .....	30
3.6.3	Preporuke .....	31
3.7	Nadzor .....	32
3.8	Sankcije .....	38
<b>4</b>	<b>USPOSTAVLJANJE SISTEMA EVIDENCIJE O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA .....</b>	<b>41</b>
4.1	Opšti komentari .....	41
4.2	Tokom izbornih kampanja .....	42
4.3	Opšte informacije o sprovedenom nadzoru, poštovanju propisa i izvršenju .....	43

## 1 SAŽETAK /UVOD

U ovom dokumentu nudi se ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori. Aktivnost 2.1.3 Horizontalnog programa predviđa analizu naučenoga iz implementacije relevantnih zakonskih odredbi u svjetlu iskustava iz izbora održanih tokom 2016. godine i preporuke za izmjene i dopune propisa. U skladu sa potrebama ASK, daje se široko tumačenje u nastojanju da se identifikuju problemi u cjelokupnom zakonskom okviru, uključujući i naučeno iz iskustava u implementaciji tokom 2016. godine. Ova se ocjena bazira na sljedećem:

- Novom pravnom okviru za finansiranje političkih subjekata koji se sastoji od Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK) koji je na snazi od 1. januara 2015. godine, Zakona o sprečavanju korupcije (ZSK) - kojim se osniva Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) i koji je stupio na snagu 1. januara 2016. godine, podzakonskih akata ASK (Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje, Obrazac izvještaja o troškovima izborne kampanje), Obrazca godišnjeg izvještaja i dokumenata za implementaciju novog pravnog okvira (naročito Izvještaj ASK o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje tokom parlamentarnih i lokalnih izbora u oktobru 2016. godine).
- Izvještajima nezavisnih organa za monitoring, uključujući izvještaje Grupe država protiv korupcije (GRECO) Savjeta Evrope (Treći krug evaluacije GRECO), i organizacija civilnog društva (izvještaj organizacije CEMI za 2015. godinu i CDT za 2017. godinu):
- Sastancima održanim sa ASK, Državnom revizorskom institucijom (DRI), predstavnicima političkih partija u vlasti i u opoziciji i organizacijama civilnog društva. (CEMI, MANS, CDT i Institut Alternativa).
- Radionici održanoj 17. marta 2017. godine kojoj su prisustvovali svi relevantni subjekti (*stakeholderi*) iz javnog sektora, uključujući ASK, DRI i tužilaštvo.

Ovaj dokument fokusira se gotovo u potpunosti na finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i ne bavi se detaljno predsjedničkim i lokalnim izborima. Međutim, parlamentarni izbori su izbori koje je najteže regulisati jer su složeni po obimu i broju i raznovrsnosti uključenih političkih subjekata. Stoga problemi koji se utvrde u vezi sa parlamentarnim izborima u cjelini ili ne postoje kod drugih izbora ili su isti.

Uz to, Aktivnost 2.1.1. Horizontalnog programa predviđa pomoć za uspostavljanje sistema praćenja u kojoj mjeri obveznici propisa u oblasti finansiranja političkih partija i izbornih kampanja poštuju propise - sistem evidencije. Ovaj dokument takode nudi sugestije/preporuke za uspostavljanje tog sistema "evidencije" kako bi se moglo bilježiti poštovanje propisa i relevantni aspekti nadzora i izvršenja.

Najvažniji nalazi ovog dokumenta su sljedeći:

Jasnoća

- Kriterijumi po kojima se dodjeljuju budžetska sredstva za redovan rad nisu u potpunosti jasni, zbog različitih tumačenja toga što predstavlja 'politički subjekat' u Parlamentu.
- Odvajanje prihoda za redovan rad od prihoda za izborne kampanje u zakonu je dvosmisleno (naročito pitanje da li 'sredstva iz privatnih izvora' stečena van izbornog perioda mogu da se koriste za izborne svrhe.
- Definicije korišćenja sredstava za finansiranje redovnog rada i korišćenje sredstava za pokrivanje troškova izborne kampanje problematične su jer se u velikoj mjeri baziraju na vrstama korišćenja, a ne na cilju.
- Postoji neslaganje o tome što predstavlja ograničenje za korišćenje sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje. Kakvo god da je tumačenje to ograničenje je nefunkcionalno. Što je još gore, ne postoji direktno ograničenje/restrikcija za najskuplje aktivnosti kampanje.
- Podjela nadležnosti za nadzor između Agencije za sprečavanje korupcije i Državne revizorske institucije (DRI) nije dovoljno jasna, a uspostavljanje obaveze DRI da vrši reviziju godišnjih izvještaja političkih subjekata izgleda kontradiktorno u odnosu na Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji.

#### **Specifičnost**

- Zakon ne određuje rokove za postavljanje odgovornih lica za finansiranje redovnog rada i izbornih kampanja, a u slučaju finansiranja izbornih kampanja definiše odgovornost tih lica vrlo usko.
- Zakon ne ustanovljava koje računovodstvene standarde političke partije/subjekti moraju da koriste kod godišnjeg izvještavanja.
- Obrazac za izvještavanje iz izborne kampanje nedovoljno je detaljan u ključnim stavkama kao što su izvještavanje o troškovima oglašavanja.

#### **Praktična pitanja/djelotvornost**

- Odredbe o upravljanju sredstvima za izborne kampanje veoma su problematične, zbog kolizije između uslova da se sve aktivnosti izborne kampanje finansiraju sa posebnog računa sa jedne strane, i roka da se taj račun otvori sa druge strane. Taj rok, naime, omogućava da se račun otvori u veoma kasnoj fazi izborne kampanje.
- Šire gledano, odvajanje prihoda za redovne aktivnosti od prihoda za izborne kampanje - uz to što je pravno dvosmisleno - nema ni smisleno obrazloženje.

- Odredbe koje imaju za cilj da spriječe zloupotrebu državnih resursa, iako u sebi sadrže dobre namjere, izgleda uvode ograničenja na korišćenje sredstava u kojima se ne uzima u obzir budžetska stvarnost, a obaveze izvještavanja su izuzetno velike za javne subjekte, pri tom omogućavaju dobijanje podataka čija je korisnost vrlo ograničena.
- Uloga ASK u nadzoru i praćenju izbornih kampanja je izuzetno teška ako se shvati bukvalno, a Agencija ne koristi ocjenu rizika u dovoljnoj mjeri da bi ograničila područje svojih aktivnosti u oblasti kontrole.
- Sankcijama za kršenje propisa o finansiranju političkih subjekata nedostaje fleksibilnost u određenim aspektima.
- Odredbe kojima se omogućava zadržavanje ili privremena obustava prenosa budžetskih sredstava preslabe su u slučaju finansiranja redovnog rada, a nisu funkcionalne kada je riječ o sredstvima za finansiranje izborne kampanje zbog veoma kratkog roka u kome ASK može da provjeri izvještaje političkih subjekata (na osnovu čega donosi odluku da li da se budžetska sredstva prenesu ili ne).
- ASK ne može direktno da izriče sankcije, čime se stvara veoma komplikovan lanac izvršenja, a upravne sankcije su u praksi veoma blage zbog načina na koji ih izvršavaju sudovi za prekršaje.
- Javlja se (ili se bar prije javljao) problem nedovoljne komunikacije i koordinacije između ASK, DRI i tužilaštva.

U ovom se dokumentu daju sljedeće preporuke:

1. Sve izmjene i dopune zakonskog okvira treba da se pokrenu i vrše u uobičajenom zakonodavnom postupku, gdje ih pokreće Vlada, nakon čega slijede standardni postupci za izradu nacrtu i konsultacije, kako bi se izbjegle intervencije koje bi bile nekoordinirane.
2. Analiza bazirana na dokazima treba da bude sprovedena od strane radne grupe koja će uključivati sve relevantne subjekte (*stakeholdere*), kako bi se i) razmotrila adekvatnost nivoa budžetskih sredstava za finansiranje političkih subjekata, uzimajući u obzir stvarne potrebe partija/političkih subjekata i sredstva iz privatnih izvora koja se realno mogu prikupiti u Crnoj Gori, i ii) preporučile izmjene u sadašnjem nivou finansiranja iz budžetskih sredstava ukoliko se to bude smatralo potrebnim. Analiza treba da uzme u obzir ne samo subvencije od 0,5% koje su predviđene državnim budžetom, već i finansiranje poslaničkih i odborničkih klubova i finansiranje prostorija.
3. Član 11 ZFPSIK treba da se izmijeni i dopuni kako bi jasno propisao da za svrhe raspodjele budžetskih sredstava, "**politički subjekat**" znači politički subjekat koji je registrovan kao podnosilac izborne liste (a ne pojedinačne partije/subjekti u slučaju da više njih čini politički subjekat na izborima).

4. Treba izmijeniti član 11 stav 7 ZFPSIK tako da se budžetska sredstva za finansiranje redovnih aktivnosti političkog subjekta prenose **svaka tri mjeseca** umjesto mjesečno.
5. Preformulisati član 24 stav 5 kako bi se zabranilo davanje priloga političkim subjektima u periodu do dvije godine nakon dodjeljivanja **javnog ugovora** (kako je sada formulisano) i zabraniti dodjeljivanje javnih ugovora partijama koje su dale prilog u roku prethodne dvije godine.
6. **Obrisati član 12 stav 1 i stav 2 i član 17 ZFPSIK, tako da prikupljanje sredstava iz privatnih izvora za finansiranje redovnih aktivnosti i izbornih kampanja ne bude odvojeno** iako odgovarajuće opšte ograničenje godišnjih sredstava prikupljenih iz privatnih izvora može da se zadrži ukoliko se rizik od neravnoteže između partija/političkih subjekata smatra previše ozbiljnim. Član 18 treba da se shodno izmijeni i dopuni - bilo da se obriše, ako se ne namjerava zadržati ograničenje, ili da se izmijeni tako da se, ukoliko se pređe granica za iznos sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora, razlika prenese u državni budžet.
7. **Izmijeniti definicije korišćenja sredstava za izborne kampanje i za redovan rad** (članovi 10 i 13 ZFPSIK) tako da se vezuju za svrhu, a ne za vrstu troška. Konkretno, korišćenje sredstava za kampanju treba da se definiše kao svaki izdatak koji ima registrovani politički subjekat u promovisanju partije ili kandidata ili pokušaju da se šteti izgledima druge partije ili kandidata na izborima, kadgod zapravo dođe do trošenja sredstava. Ukoliko se politički subjekat sastoji od više od jedne partije ili drugih političkih subjekata registrovanih tokom kampanje, ukupno korišćenje sredstava od strane tog političkog subjekta obuhvata i njegove sastavne subjekte od početka kampanje do datuma registracije.
8. **Izmijeniti definiciju nenovčanih priloga** u ZFPSIK, u članu 6 stav 3 da glasi: "Pružanje usluge ili proizvodi dati političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih...". U smjernicama ASK treba pojasniti šta predstavlja "tržišne" cijene, naročito u situacijama izbora gdje se svim političkim subjektima daju slični popusti.
9. Izmijeniti član 18 ZFPSIK kako bi se utvrdilo da svi **politički subjekti koji namjeravaju da učestvuju u izborima moraju da otvore poseban račun za svrhe izbora u roku od sedmicu dana od raspisivanja izbora.**
10. Izmijeniti član 13 stav 4 da se ustanovi **granica za trošenje sredstava na izbornu kampanju i da se ona vezuje za ukupni iznos sredstava iz budžeta koji je opredijeljen za subvencije za izbornu kampanju, ali znatno niže.** To ograničenje treba utvrditi pažljivo, uzimajući u obzir maksimum koji jedan politički subjekat razumno može da očekuje da potroši, potrebu da se trošenje ograniči dovoljno tako da ne budu u pretjerano nepovoljnom položaju male partije i uzimajući u obzir druge preporuke (npr. Preporuku 11) koje utiču na nivo trošenja.
11. Izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika (član 50 i povezani članovi) da bi se **zabranilo ili na minimum svelo političko ograšavanje na televiziji i radiju koje je**

- plaćeno iz privatnih izvora**, a da bi se u isto vrijeme obezbijedilo da odredbe izbornog zakonodavstva o obezbjeđivanju besplatnog vremena za oglašavanje budu dovoljne da obezbijede da stranke/politički subjekti mogu saopštiti svoje izborne programe.
12. Političke partije treba da imaju obavezu da vode vebsajt na kome će objavljivati sve svoje finansijske izvještaje i interne akte kojima se uređuju finansije i finansijska kontrola, te da objavljuju identitet odgovornih lica. Drugi politički subjekti koji učestvuju na izborima treba da ispunjavaju isti uslov, uključujući i objavljivanje podataka o podjeli odgovornosti koje se odnose na finansiranje.
  13. ZFPSIK treba izmijeniti kako bi se definisao rok do koga se određuju **lica odgovorna** za finansijsko poslovanje generalno gledano (član 38). Član 19 treba izmijeniti kako bi definisao rok za određivanje takvog lica za svrhe izborne kampanje, te da bi definisao da su njihove dužnosti postupanje u skladu sa pravilima za finansiranje izborne kampanje i poštovanje obaveza izvještavanja. Zakon treba takođe eksplicitno da navede da ta odgovorna lica jesu lično (ako ne čak i isključivo) odgovorna za kršenja i da se to odnosi na bivša odgovorna lica koja su imala tu odgovornost kada je došlo do kršenja u prošlosti.
  14. Relevantne propise - bilo da je riječ o zakonima ili podzakonskim aktima/obrascima Ministarstva finansija - treba izmijeniti i dopuniti da bi se pojasnio precizan **računovodstveni standard** kojeg se moraju pridržavati politički subjekti. Isti standard treba da se primjenjuje i na izvještaje iz izborne kampanje kada je to relevantno (npr. za izvještavanje o troškovima i prihodu).
  15. Razmotriti definisanje **praga** (na primjer godišnji prihod ili trošak), i oslobađanje od obaveze godišnjeg izvještavanja onih političkih partija koje su ispod tog praga.
  16. Izmijeniti i dopuniti ZFPSIK tako da o troškovima koje je imao politički subjekat (ili njegovi kombinovani sastavni politički subjekti) tokom perioda kampanje, ali prije registrovanja kao učesnik u izbornoj kampanji, treba da se izvještava zasebno, u roku od sedam dana od registrovanja političkog subjekta.
  17. Izmijeniti i dopuniti član 14 stav 1 ZFPSIK da bi se definisao **rok od petnaest dana** u kome svi politički subjekti predaju izvještaje o priložima, tako da svi subjekti izvrše prijavljivanje do istog roka.
  18. Razmotriti izmjene i dopune člana 30 stav 1 da bi se produžio **rok za predavanje izvještaja nakon izbora**, npr. 2 mjeseca.
  19. ZFPSIK treba izmijeniti kako bi se obavezali subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja političkim subjektima da na početku izborne kampanje objave puni cjenovnik usluga izbornog oglašavanja i o tome obavijeste ASK.
  20. Revidirati **obrazac za izvještaj o finansiranju nakon izborne kampanje** da bi se obezbijedilo da sve relevantne kategorije prihoda i izdataka budu dovoljno detaljno

prijavljene. Može se koristiti nacrt obrasca koji je obezbijedio ASK, s tim da se uzmu u obzir komentari koje su već dati u okviru drugih programa tehničke pomoći.

21. Obezbijediti **detaljne smjernice** na veb sajtu ASK za izvještavanje, obuhvatajući izvještavanje svih kategorija i stavki koje je obavezno prema ZFPSIK i obrascu za izvještavanje.
22. ZFPSIK, član 37 stav 3 treba jasno da konstatuje da je ASK odgovorna za određivanje putem pravilnika koja se **prateća dokumenta** moraju predati uz izvještaje iz izborne kampanje. Obavezna **prateća dokumenta** treba da obuhvataju ugovore sa pružaocima usluga, tako da se vide cijene koje su naplaćene za usluge/stavke koje su obezbijedene.
23. Izmijeniti član 40 ZFPSIK da bi se **uvela obaveza da se godišnji finansijski izvještaji i izvještaji iz izbornih kampanja trajno postavljaju na veb sajt ASK.**
24. Sprovesti pažljivu analizu uz uključivanje svih subjekata (*stejkholdera*) da bi se utvrdili stvarni oblici zloupotrebe javnih resursa koji predstavljaju značajan rizik i/ili su konstatovani u prošlosti i da bi se provjerilo kolika je djelotvornost sadašnjih propisa u rješavanju takvih praksi na osnovu dosadašnje implementacije. Ova analiza treba da posluži kao osnov za pažljivo redizajniranje/izmjene i dopune pravila na takav način da se ti rizici djelotvorno riješe, a da se na minimum svede što je više moguće administrativno opterećenje i javnih subjekata i ASK
25. Na osnovu gorenavedene analize, razmotriti uspostavljanje selektivne liste subjekata/aktivnosti na koje se primjenjuju relevantne odredbe članova 28-30. Ukoliko je to prikladno, istom izboru treba dodati i subjekte koji trenutno ne podliježu ovim odredbama.
26. Za subjekte koji podliježu ograničenjima trošenja po članu 28, definisati ograničenja za trošenje kao iznos predviđen tromjesečnim planom trošenja.
27. Izmijeniti članove 28 - 30 tako da subjekti moraju i) predati i objaviti ukupne iznose mjesečnih troškova raščlanjene po kategorijama troškova; ii) uključiti obrazloženje ukoliko ukupan iznos premaši ograničenje utvrđeno članom 28; iii) obezbijediti ASK relevantne analitičke kartice na zahtjev.
28. Sadržaj analitičkih kartica treba precizno da se definiše pravnim propisima (recimo relevantnim podzakonskim aktima Ministarstva finansija).
29. Ministarstvo finansija treba (u saradnji sa drugim relevantnim vlastima ako je potrebno) da obezbijedi tehnička rješenja (softver) koja će omogućiti svim relevantnim subjektima da prikupljaju obavezne podatke. Kada se daju takva rješenja, obaveze člana 28 treba da se primjenjuju trajno, a ne samo tokom izbornih kampanja.
30. Izmijeniti član 32 da bi se utvrdilo da relevantni subjekti vode, dostavljaju ASK i objavljuju evidenciju korišćenja vozila dodijeljenih višim funkcionerima (onih za koja nisu obavezni putni nalozi).

31. Razmotriti izmjene i dopune člana 33 kako bi se zabranio u svakom trenutku pritisak javnih funkcionera ili zaposlenih na bilo koga od zaposlenih u javnim institucijama da učestvuju u aktivnostima kampanje ili pomažu.
32. Izraditi sve propise tako da se vidi jasna definicija i shvatanje nadležnosti DRI i ASK, na primjer:
- a. ASK je zadužena za i) opšti nadzor finansiranja političkih partija i izbornih kampanja u smislu: izrade podzakonskih akata, pravila, dokumentacije i smjernica; pružanja aktivnih smjernica i podizanje svijesti u odnosu na partije/političke subjekte i druge subjekte (*stakeholdere*); ii) koordinaciju interakcije sa DRI i institucijama za sprovođenje zakona; iii) nadzor tokom izborne kampanje poštovanja odredbi ZFPSIK od strane političkih subjekata i državnih/javnih subjekata, na osnovu kontrola tokom kampanje i verifikacije post-izbornih finansijskih izvještaja; iv) primanje i procesuiranje pritužbi koje se odnose na navodne povrede ZFPSIK; v) istrage navodnih povreda ili sumnji da je bilo povreda; vi) izricanje upravnih sankcija i pokretanje obustave/prekida dodjeljivanja budžetskih sredstava.
  - b. DRI je zadužena za i) reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja svih partija i drugih političkih subjekata iznad određenog obima (prag prihoda) koji dobijaju budžetska sredstva za redovan rad; ii) prosljeđivanje/obavješćavanje o svim sumnjama da je bilo povreda ZFPSIK Agenciji za sprečavanje korupcije; iii) pokretanje izvršnih postupaka za povrede koje nisu vezane za ZFPSIK.
33. Izmijeniti **Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji** da bi se utvrdila obaveza DRI da vrši reviziju godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija koje prelaze određeni prag prihoda i dobijaju sredstva iz budžeta za redovan rad. **Razmotriti podizanje praga prihoda** iznad kojeg partija mora da bude predmet revizije DRI na nivo koji obezbjeđuje pokrivenost značajnijih političkih subjekata (npr. pet najvećih) bez neprimjerenog iscrpljivanja resursa, a u isto vrijeme omogućava da DRI vrši reviziju drugi partija ukoliko to smatra potrebnim na osnovu procjene rizika.
34. Uspostaviti formalne mehanizme saradnje između ASK i DRI, uključujući:
- a) obavezu obje institucije da bez odlaganja razmijene jedna sa drugom sve relevantne informacije o finansiranju političkih partija/izbora koje su relevantne za nadzorne aktivnosti i posebno da obavijeste jedna drugu bez odlaganja o bilo kom kršenju ili problemima koje otkriju tokom nadzornih aktivnosti.
  - b) planirane sastanke prije i nakon što DRI sprovede reviziju godišnjih finansijskih izvještaja - u prvom slučaju kako bi ASK izvjestila DRI o svojim nalazima vezanim za godišnje finansijske izvještaje, a u drugom slučaju kako bi DRI izvjestio ASK o svojim nalazima i drugim mogućim otvorenim pitanjima (npr. sumnji da je bilo kršenja) koja nisu mogla biti uključena u formalni izvještaj iz revizije.
  - c) sastanke nakon raspisivanja izbora i nakon što se završi izvještaj ASK o nadzoru nad kampanjom prije izbora - prvi tako da DRI može da izvjesti ASK o svim nalazima



relevantnim za izbore koji se nalaze u izvještajima iz revizije i godišnjim izvještajima, u drugom slučaju tako da DRI može da dobije izvještaj o svim nalazima ASK uključujući svaki uvid koji nije bio uključen u izvještaje ali je relevantan za aktivnosti nadzora.

- d) posebni cilj saradnje treba da bude da se spriječe kontradiktorni nalazi kroz razmijenu svih relevantnih informacija.
35. ASK treba da sprovodi **kontrole tokom izborne kampanje** i) na osnovu ocjene rizika koja smanjuje kvantitet i subjekata i aktivnosti koje su predmet kontrole, kako bi ii) kontrole bile detaljne, sa punom verifikacijom tačnosti predatih podataka. Ovo se odnosi i na kontrolu političkih subjekata i na kontrolu javnih institucija.
36. Prije izborne kampanje, **ASK treba aktivno da podigne svijest među relevantnim subjektima (stakeholderima)** (medijima, NVO, itd.) o obavezi političkih subjekata i javnih subjekata tokom izborne kampanje, o kanalima za pritužbe na navodne povrede, koje vrste pritužbi su u nadležnosti ASK i što treba da sadrže kako bi bile procesuirane.
37. **Rok za ASK da izvrši reviziju post-izbornih izvještaja** treba da bude značajno produžen, recimo na tri mjeseca. Uz to treba da se implementira Preporuka 40 koja se odnosi na zadržavanje (neisplaćivanje) izbornih subvencija.
38. Post-izborni izvještaj ASK treba da bude strukturiran na standardizovan način tako da bude lak za korišćenje. Samo informacije koje su direktno relevantne za nadzor/kontrolu treba da budu uključene, a treba obezbijediti sažetak ključnih informacija i podatke predstavljati na koherentan i dosljedan način uz odgovarajuća vizuelna pomoć.
39. Generalno gledano, sankcije za povredu ZFPSIK treba da budu osmišljene tako da postoji njihova gradacija. Na primjer, ASK treba da bude u mogućnosti da izda javni ukor/upozorenje, nakon čega bi uslijedile novčane kazne određene prema težini povrede (učestalosti, dimenzijama/obimu, da li je bilo olakšavajućih okolnosti ili ne, itd.), uz povlačenje budžetskih sredstava kao mogućnost sankcije za teže slučajeve. Takođe treba da bude moguće da se za veoma teške slučajeve koriste i odredbe iz krivičnog prava o prevari ili lažnom računovodstvu.
40. Izmijeniti članove 14 i 48 ZFPSIK tako da ASK može da ne isplati dio državne subvencije za izbornu kampanju koja se dodjeljuje nakon izbora samo ako politički subjekat ne preda izvještaj i prateću dokumentaciju. Uspostaviti ovlašćenje ASK da onemogućí da partija ili politički subjekat dobije subvencije na budućim izborima kada se nakon što je data subvencija otkriju ozbiljne netačnosti u izvještajima o finansiranju izborne kampanje, i sve dok se te netačnosti ne isprave.
41. Izmijeniti član 11 ZFPSIK tako da Ministarstvo finansija može da obustavi redovno budžetsko finansiranje u slučajevima gdje se otkrije da godišnji finansijski izvještaj ili izvještaj iz finansiranja izborne kampanje sadrže ozbiljne netačnosti ili druge teške povrede ZFPSIK. Obustavljanje u ovim slučajevima treba da stupi na inicijativu ASK ili DRI (ili samo ASK, ali i na osnovu informacija koje joj dostavi DRI).

42. Pregledati upravne sankcije u ZFPSIK (članove 51 - 57) da bi se obezbijedilo da minimalne novčane kazne nisu prevelike u određenim slučajevima (npr. minimalna novčana kazna za nepredavanje izvještaja na vrijeme), i prilagoditi ih gdje je to prikladno.
43. Izvršiti neophodne izmjene zakonskih odredbi tako da ASK može direktno da izriče upravne novčane kanze.
44. Izmijeniti član 2 ZFPSIK (i/ili druge zakone ako je potrebno) da bi se obezbijedilo da su svi politički subjekti koji se nadmeću na izborima definisani kao pravna lica.
45. Dodati kaznenim odredbama novčane kazne za odgovorna lica u opštinama za:
  - a. povredu člana 15 ZFPSIK- ako ne izvrše prenos sredstava za redovan rad ili takva sredstva prenesu, a ne obavijeste ASK da je politički subjekat u potpunosti ispunio uslove obaveznog izvještavanja;
  - b. povredu člana 29 - ako ne prikupe ili ne objave podatke o raspodjeli socijalne pomoći u toku izborne kampanje.
46. Formalizovati kanale komunikacije između ASK sa jedne strane i DRI i tužilaštva sa druge strane, tako da DRI proaktivno obavještava ASK o sumnjama da je došlo do povreda ZFPSIK (po Preporuci 34), i da ASK proaktivno obavještava tužilaštvo o svakoj indikaciji da postoje povrede člana 193a Krivičnog zakonika.

Preporuke o uspostavljanju sistema vođenja evidencije date su u Dijelu 4.

## 2 NAJZNAČAJNIJI ASPEKTI REGULATORNOG OKVIRA

U ovom dijelu opisuje se zakonski okvir za finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja u Crnoj Gori. Subjekt koji je predmet regulisanja u ZFPSIK je "politički subjekat". Politički subjekti, u smislu ovog zakona, su: "političke partije, koalicije, grupe birača i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore." (član 2 ZFPSIK).

### 2.1 Državna sredstva

Politički subjekti imaju pravo na dvije različite vrste finansiranja - za redovan rad (koji nije u vezi sa izborima) i za izborne kampanje:

**Redovan rad** 0,5% državnog budžeta (1,1-1,3% za opštine) dodjeljuje se političkim subjektima koji osvoje najmanje jedno mjesto u Skupštini ili relevantnoj lokalnoj skupštini. 20% sredstava dijeli se jednako među subjektima, a 80% srazmjerno ukupnom broju osvojenih mjesta.

**Izborne kampanj** 0,25% državnog budžeta ili relevantnog opštinskog budžeta dodjeljuje se da se pomogne u pokrivanju troškova izborne kampanje svakog političkog subjekta koji preda listu na relevantnim izborima. 20% sredstava raspodjeljuje se ravnopravno, a 80% na osnovu ukupnog broja mjesta osvojenih na izborima. Tih 80% treba da se raspodijeli u roku od sedam dana od predaje Agenciji za sprečavanje korupcije izvještaja političkih subjekata o sredstvima prikupljenim i potrošenim za izbornu kampanju.

### 2.2 Privatni izvori sredstava: pravila i ograničenja

#### Dozvoljeni izvori

- Partije mogu dobijati novac iz privatnih izvora, i to: članarine koje ne mogu na godišnjem nivou biti veće od 10% prosječne mjesečne zarade; priloge - uplate fizičkih ili pravnih lica (po odluci upravnog organa) ili robu/usluge pružene pod uslovima koji nisu tržišni; prihod od aktivnosti partije (izdavaštvo, prodaja promotivnih materijala i organizacija skupova) i prihod od imovine i legata, te zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori. (član 6)
- Zabranjeno je primanje priloga od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koji 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; lica protiv kojih je poreski organ pokrenuo postupak prinudne naplate; lica koja u trajanju od tri mjeseca nisu izmirila dospelje obaveze prema zaposlenima ili su pravosnažno osuđena za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala; i subjekata koji su zaključili ugovor o vršenju poslova od javnog interesa u periodu od dvije godine prije zaključivanja ugovora i dvije godine nakon prestanka važenja ugovora. (član 24)
- Prilozi su novčani i nenovčani. Nenovčani prilozi definisani su kao "pružanje usluge ili proizvodi dati političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima kojima se taj politički

subjekat stavlja u povlašćeni položaj u odnosu na druge potrošače, zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija i organizacija pod uslovima koji odstupaju od tržišnih, kao i otpis dijela dugova.." (član 6 stav 3)

### Ograničenja

- Iznos sredstava prikupljenih iz privantih izvora u godini dana ne smije biti veći od godišnjeg iznosa budžetskih sredstava za redovan rad ili 10% ukupnog budžeta koji se dodjeljuje za redovan rad ukoliko partija ne dobija budžetska sredstva. Prilozi su ograničeni na 2000 eura godišnje od fizičkog lica i na 10.000 eura godišnje od pravnih lica. (član 12)
- Politički subjekat može prikupljati sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje iz privatnih izvora samo u vrijeme trajanja izborne kampanje. Visina tako prikupljenih sredstava ne može preći tridesetostruki iznos sredstava koja se ravnopravno dodjeljuju partijama (20% iz Dijela 2.1) (član 17)

### Računi u banci

- Finansijski prilozi moraju se davati samo preko bankarskog računa partije (član 6.12). U periodu izbora mora se otvoriti i poseban račun za te svrhe i ne može se koristiti za druge svrhe, a sva plaćanja moraju se vršiti preko tog računa.<sup>1</sup>

## 2.3 Troškovi

### Definicije

- ZFPSIK (član 10) definiše **troškove redovnog rada političkih subjekata** kao: "troškove zarada zaposlenih i troškove angažovanja stručnjaka i saradnika; poreze i doprinose; administrativne i kancelarijske troškove, uključujući troškove zakupa prostorija za rad, režijske troškove, troškove prevoza, troškove organizacije sastanaka i događaja, troškove promocije rada i ciljeva političkih subjekata između izbora, troškove međunarodnih aktivnosti političkih subjekata, troškove organizovanja obuka za članove i aktiviste političkih subjekata, troškove istraživanja javnog mnjenja, troškove za nabavku i održavanje opreme, provizije banaka i slične troškove svojstvene redovnom radu političkih subjekata."
- **Troškove izborne kampanje** Zakon definiše u članu 13 kao "troškove koji se odnose na: predizborne skupove, reklamne spotove i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, istraživanja javnog mnjenja, angažovanje opunomoćenih predstavnika političkog subjekta u prošireni sastav organa za sprovođenje izbora; režijske troškove i opštu administraciju, kao i troškove prevoza u periodu izborne kampanje."

### Ograničenja/restrikcije

---

<sup>1</sup> Kada dva ili više političkih subjekata podnesu zajedničku listu, sredstva iz budžeta uplaćuju se na račun jednog od njih, kojeg ti politički subjekti sporazumno odrede.

- Član 13.4 ograničava ukupne troškove izborne kampanje političkog subjekta na iznos sredstava iz člana 14 (kojim se regulišu budžetska sredstva za izbornu kampanju) i člana 17 (ograničenje visine sredstava iz privatnih izvora koje subjekat prikupi za izbornu kampanju - v. Dio 2.2, 'Ograničenja')." Kako se detaljno izlaže u Dijelu 3.4, postoje neslaganja oko toga šta zapravo znači ovo ograničenje.
- Lica koja ne mogu biti darodavci ne smiju voditi medijske/javne kampanje u ime ili za potrebe političkog subjekta tokom izborne kampanje.

## 2.4 Odgovornosti, izvještavanje i objavljivanje podataka političkih subjekata

### Odgovorna lica u političkom subjektu

- Politički subjekti dužni su da odrede lice odgovorno za finansijsko poslovanje (član 38 stav 2). Tokom izbora politički subjekti takođe određuju lica odgovorna za "namjensko trošenje sredstava i za podnošenje izvještaja" (član 19)

### Godišnje izvještavanje (član 37)

- Politički subjekti moraju da vode računovodstvenu evidenciju u skladu sa propisima Ministarstva finansija. Sadašnji obrazac za izvještavanje je iz 2012. godine i podijeljen je u dva dijela: prvi dio je posebno prilagođen Godišnji izvještaj o prihodima, imovini i izdacima političke partije, koji obuhvata redovan rad i izborne kampanje ukoliko ih ima tokom izvještajnog perioda; a drugi dio je godišnji finansijski izvještaj koji se pominje povremeno u zakonu kao Konsolidovani finansijski izvještaj (KFI).
- Navedeni se izvještaji moraju predati poreskim organima, DRI i ASK do 31. marta svake godine. ASK objavljuje ove dokumente na svom veb-sajtu u roku od 7 dana od prijema.

### Izborne kampanje

- Tokom izbornih kampanja, politički subjekti dužni su petnaestodnevno podnositi izvještaj ASK o priložima pravnih i fizičkih lica (član 42). Taj izvještaj objavljuje se u roku od 7 dana od prijema.
- Nakon izbora svaki politički subjekat koji je učestvovao u izborima dužan je da sačini izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju i podnese ga Agenciji, sa pratećom dokumentacijom, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. (članovi 39 - 40). Izvještaj mora da obuhvata i specifikaciju finansiranja iz budžetskih sredstava i privatnih izvora zasebno, i izvještaje iz banke koji pokazuju sve prihode i izdatke tokom perioda izborne kampanje. Obrazac za izvještavanje izdaje ASK, a ASK objavljuje izvještaj u roku od 7 dana od prijema.
- Politički subjekti moraju da predaju ASK i objave cijene i "iznos eventualno ostvarenog popusta u cijeni" za medijsko oglašavanje izborne kampanje, a subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja dužni su da Agenciji dostave cjenovnik. (član 13).

## 2.5 Korišćenje/zloupotreba javnih sredstava

U ZFPSIK se nalazi niz odredbi koje su osmišljene kako bi se spriječila zloupotreba državnih/javnih resursa za svrhe izbornih kampanja, a neke od njih su neobično inovativne/radikalne. Na snazi su sljedeće zabrane/ograničenja.

- Korišćenje prostorija državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, javnih preduzeća (ili onih čiji je osnivač i/ili su dijelom u javnom vlasništvu), javnih ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave za pripremu i realizaciju aktivnosti kampanje, ukoliko se isti uslovi ne obezbijede svim učesnicima u izbornom procesu. Takođe je zabranjena distribucija propagandnog materijala političkih subjekata u navedenim subjektima (član 26).
- Zabranjeno je plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori državnih/javnih organa i organa lokalne samouprave i javnih preduzeća koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje. (član 27)
- budžetskim potrošačkim jedinicama zabranjena je mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci tokom izborne kampanje, osim u slučajevima vanrednog stanja. Ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine zabranjena je mjesečna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine (član 28.2); prema ASK to znači da ne smiju trošiti više od jedne dvanaestine godišnjeg budžetskog plana trošenja u svakom datom mjesecu.
- Zabranjeno je javnim pravnim subjektima da, u periodu izborne kampanje, kao i mjesec dana nakon izbora, vrše otpis dugova građanima, uključujući račune za utrošenu električnu energiju, vodu, kao i račune za sve vrste komunalnih usluga (član 31).
- Zabranjeno je javnim funkcionerima korišćenje službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe, uz izuzetak šticećenih ličnosti (član 32).<sup>2</sup>
- Javne institucije, preduzeća i državni fondovi mogu da zaposle lica samo na određeno vrijeme ili privremeno samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta tog subjekta (član 33).
- Javni funkcioneri (osim poslanika i odbornika) i zaposleni u državnim organima/organima lokalne samouprave, javnim preduzećima/institucijama i državnim fondovima ne smiju se uključivati u aktivnosti izborne kampanje tokom radnog vremena (član 33).

<sup>2</sup>To su: Predsjednik države, Predsjednik Skupštine, Premijer, Ministar pravde, Ministar vanjskih poslova, Vrhovni državni tužilac, Specijalni državni tužilac, Direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost, Direktor policije, drugi tužioci i sudije kada to iziskuju bezbjedonosni razlozi i članovi uže porodice Predsjednika, Premijera i Predsjednika Skupštine

Državni/javni subjekti takode imaju sljedeće obaveze izvještavanja: Za izbore gdje boračko pravo ostvaruje manje od 20% ukupnog biračkog tijela, obaveza izvještavanja odnosi se na teritoriju na kojoj se održavaju izbori (na primjer opštine).

- Sve budžetske potrošačke jedinice, na državnom i lokalnom nivou, su dužne da, od početka izborne kampanje, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici objavljuju 'analitičke kartice' sa svih računa koje imaju u svom posjedu i dostavljaju ih Privremenom odboru, radnom tijelu Skupštine nadležnom za praćenje primjene ZFPSIK (član 28).
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja i opštine moraju da prikupljaju analitičke kartice koje sadrže podatke o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći u njihovoj nadležnosti, i da ih objavljuju na internet stranicama institucija koje ih prikupljaju, i dostavljaju se na petnaestodnevnom nivou Privremenom odboru i ASK. (član 29).
- Tokom izborne kampanje Ministarstvo finansija na petnaestodnevnom nivou objavljuje izvode iz državnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžeta i predaje ih Privremenom odboru i ASK. Opštine moraju činiti isto za budžet lokalnih samouprava (član 30).
- Svakih sedam dana tokom izborne kampanje sve državne/lokalne/javne institucije, preduzeća i državni fondovi moraju da objavljuju sve izdate putne naloge za korišćenje službenih vozila i da ih predaju ASK (član 32).
- Organi/subjekti koji podliježu ograničenju zapošljavanja tokom izborne kampanje moraju da predaju sve odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom ASK-u u roku od tri dana od donošenja odluke. ASK objavljuje ove dokumente u roku od 7 dana od prijema.

## 2.6 Nadzor i kontrola

Nadzor i kontrola nad finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja podijeljen je na nadzor nad finansiranjem redovnog rada i finansiranjem izbornih kampanja, i u isto vrijeme (za oboje) je podijeljen između Agencije za sprečavanje korupcije i Državne revizorske institucije. Prema zakonu:

- Kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja vrši ASK (član 4 ZFPSIK), a nadzor nad sprovođenjem ZFPSIK vrši Agencija (član 43).
- DRI vrši reviziju konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata čiji ukupan prihod prelazi 10.000 eura. (član 43). Izvještaji iz revizija DRI treba da sadrže mišljenje i preporuke (član 50).
- ASK vrši monitoring i kontrolu koliko politički subjekti poštuju propise za finansiranje izborne kampanje tokom izborne kampanje, uključujući, ali ne ograničavajući se na obračun nenovčanih priloga, plaćenog medijskog oglašavanja i zabrane finansiranja političkih subjekata ili vođenja kampanja u njihovo ime. ASK takode dobija izvještaje političkih subjekata o finansiranju njihove izborne kampanje u roku od 30 dana od

izbora, usvaja ih u roku od 7 dana, i objavljuje svoje izvještaje o nadzoru/kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata u roku od 60 dana od izbora (član 46). Po članu 44 ASK je i organ koji odlučuje da li postoji povreda ovog ZFPSIK i pokreće postupak za sankcionisanje u takvim slučajevima (više informacija o sankcijama u Dijelu 2.7). Metodologija za kontrolu i nadzor koje vrši ASK tokom izborne kampanje detaljnije je regulisana u Pravilniku. Prema Pravilniku, Agencija mora da odobri plan kontrole u roku od 10 dana od raspisivanja izbora, na osnovu analize rizika (v. Dio 2.8), a u pravilniku se daju detaljno i drugi postupci za vršenje kontrole.

- Politički subjekti moraju da dostave ASK podatke koje traži u roku od tri dana (član 46), a javni organi u roku od 15 dana (član 45).
- Ukoliko ASK dobije informacije koje ukazuju na nepravilnosti ili na kršenje ZFPSIK, a nepravilnosti se mogu riječiti tokom postupka kontrole, ASK izdaje upozorenje. Ukoliko to nije slučaj ili politički subjekat ne preduzme radnje, ASK treba da podnese prijavu ili inicijativu nadležnom organu - uglavnom sudu za prekršaje (član 46 i 48).
- Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje, ASK izrađuje i objavljuje na svojoj internet stranici, 60 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora (član 46).

## 2.7 Sankcije

Za kršenja vezana za finansiranje političkih partija/ izborne kampanje mogu se izreći tri vrste sankcija: zadržavanje ili privremena obustava prenosa budžetskih sredstava, upravne novčane kazne za prekršaje i krivične sankcije za određene slučajeve zloupotrebe državnih resursa. Kako je i navedeno, ASK može da izda upozorenje ukoliko utvrdi da se nepravilnosti mogu riješiti.

**Upravne novčane kazne.** ZFPSIK definiše novčane kazne za veliki niz različitih kršenja ZFPSIK. Novčane kazne u iznosu od 5000 do 20000 mogu se izreći političkim subjektima, a odgovorna lica ASK mogu se kazniti u iznosu od 500 - 200 eura, odgovorna lica u ministarstvima lokalnoj samoupravi i drugim javnim subjektima sa 200 - 2000 eura, kandidat na predsjedničkim izborima sa 1000 - 2000 eura, fizičko lice sa 500 do 2000 eura i pravna lica sa 200 - 4000 eura.

**Budžetska sredstva . Redovna sredstva.** Ministarstvo finansija ili organ lokalne samouprave zadužen za prenošenje sredstava za redovan rad političkog subjekta obustaviće uplatu sredstava političkom subjektu, ako u zakonskom roku tj. 31. marta ne podnese konsolidovani finansijski izvještaj (godišnji izvještaj) (član 11). Ovaj član implicira da će se finansiranje nastaviti kada se izvještaj preda.

### Sredstva za finansiranje izborne kampanj



- 80% sredstava opredijeljenih za troškove izborne kampanje prenosi se u roku od sedam dana nakon što politički subjekat ASK-u preda izvještaje o finansiranju izborne kampanje i prateću dokumentaciju "iz člana 37", gdje je prateća dokumentacija definisana kao "izvještaji o imovini svih pravnih lica i privrednih društava koje je osnovao ili u kojima ima vlasnički udio". Ukoliko politički subjekat ne preda ove izvještaje ili ukoliko su njegova sredstva za redovne aktivnosti u to vrijeme obustavljena (v. ranije u tekstu), ASK privremenoj obustavlja prenos budžetskih sredstava političkom subjektu do donošenja pravosnažne odluke u prekršajnom postupku (član 48 stav 3). Podrazumijeva se da ukoliko sud odluči u korist političkog subjekta, ASK mora da nastavi sa isplatom sredstava.
- Agencija može da izrekne djelomičan ili potpun gubitak prava na budžetska sredstva ukoliko politički subjekat koristi sredstva stečena za izbornu kampanju u svrhe koje nisu definisane u članu 13 (v. Dio 2.3, "značenje izraza") ili ukoliko ta sredstva nisu stečena preko specijalnog računa u banci (v. Dio 2.2 'Račun u banci').

**Krivične sankcije.** Ne postoji mogućnost krivičnih sankcija za kršenja zakona u oblasti finansiranja političkih partija i izborne kampanje (npr. za višestruke ili teške netačnosti u izvještavanju). Međutim, krivični zakonik sankcioniše zloupotrebu državnih resursa. Tokom 2015. godine dodat je član 193a. U njemu se kaže: "Službeno lice koje za predstavljanje/oglašavanje izborne liste (političkog subjekta) koristi ili omogućiti 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." Ova odredba nije do danas primjenjivana.

**Analiza: Problemi, otvorena pitanja i preporuke**

U ovom se dijelu identifikuju problemi i otvorena pitanja u zakonskom okviru opisana u Dijelu 2, kao i drugi problemi identifikovani kroz implementaciju ovog okvira, tokom prakse nadzora ASK i DRI.

Opšte pitanje vezano za proces izrade zakona: Proces u kome je pripremljen sada važeći ZFPSIK značajno je kritikovan zbog činjenice da ga nije pripremila Vlada već je predložen u Skupštini, što je olakšalo nekoordinirane intervencije (na primjer amandmane kojima su izdašnije određena budžetska sredstva za finansiranje političkih subjekata).

**Preporuke :**

1. Sve izmjene i dopune zakonskog okvira treba da se pokrenu i vrše u uobičajenom zakonodavnom postupku, gdje ih pokreće Vlada, nakon čega slijede standardni postupci za izradu nacrtu i konsultacije, kako bi se izbjegle intervencije koje bi bile nekoordinirane.

## 2.8 Državna sredstva

Crna Gora je neobično velikodušna u davanju državnih sredstava za finansiranje partija/političkih subjekata. To je dijelom zbog određenog nekoordiniranog načina na koji je 2014. godine donesen ZFPSIK, kada su poslanici povećali udio državnog budžeta koji se opredjeljuje za finansiranje političkih subjekata sa 0,5% na 0,6% (to je kasnije ponovo smanjeno na 0,5%) i u isto vrijeme izmijenili nacrt zakona kako bi iz ovog ograničenja

isključili sredstva za finansiranje zaposlenih u poslaničkim, odnosno odborničkim klubovima i obezbjeđenje poslovnih prostorija za potrebe političkih subjekata (član 7.2). Analiza Centra za monitoring i istraživanja (CEMI) pokazuje, na primjer, da bi sredstva za finansiranje partija tokom 2016. godine i za redovan rad i za izbornu kampanju bila znatno niža u Hrvatskoj, Srbiji ili Sloveniji nego u Crnoj Gori.<sup>3</sup> Iako mogu postojati legitimni razlozi za ovako velikodušno finansiranje, u zavisnosti od konteksta, nivo sredstava treba pažljivo odrediti - i to ne samo zbog toga što je kod birača finansiranje partija iz državnog budžeta generalno gledano nepopularno.

Drugi, konkretniji problem u zakonu - ili barem u njegovoj implementaciji - odnosi se na definiciju 'političkog subjekta' za svrhe opredjeljivanja sredstava za redovan rad. Kako je ranije pomenuto opšta definicija političkog subjekta jeste da su to: "političke partije, koalicije, grupe birača i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore." (član 3). Kada više od jednog političkog subjekta (na primjer tri partije) oforme jedan politički subjekat radi učešća u izborima i osvoje mandate, javlja se pitanje da li tada oni predstavljaju jedan politički subjekat ili tri za svrhe finansiranja redovnog rada. To je važno zbog opredjeljivanja 20% sredstava za redovan rad koja se raspodjeljuju ravnopravno među političkim subjektima. ASK navodi da je bilo slučajeva kada su se politički subjekti udruživali za izbore, osvajali mandate a zatim tražili sredstva zasebno za svaki sastavni dio njihovog političkog subjekta. Član 11.5 ZFPSIK implicira jasno da je u tom kontekstu riječ o samo jednom političkom subjektu (član 11.4 na primjer navodi da se 20% sredstava koja su dodjeljena "političkom subjektu koji je učestvovao u izborima kao koalicija ili grupa glasača isplaćuje u skladu sa sporazumom i Statutom ovih političkih subjekata." Ipak, možda je potrebno ovo jasnije definisati.

Treće, sredstva za redovan rad isplaćuju se mjesečno. Iako isplata ne treba da bude previše rijetko zbog potrebe da se privremeno obustavi isplata u slučaju određenih kršenja, mjesečna isplata predstavlja nepotrebno administrativno opterećenje.

Dio 3.8 obuhvata probleme u korišćenju državnih sredstava kao podsticaj za poštovanje obaveze izvještavanja.

### 2.8.1 Preporuke

2. Analiza bazirana na dokazima treba da bude sprovedena od strane radne grupe koja će uključivati sve relevantne subjekte (*stakeholdere*), kako bi se i) razmotrila adekvatnost nivoa budžetskih sredstava za finansiranje političkih subjekata, uzimajući u obzir stvarne potrebe partija/političkih subjekata i sredstva iz privatnih izvora koja se realno mogu prikupiti u Crnoj Gori, i ii) preporučile izmjene u sadašnjem nivou finansiranja iz budžetskih sredstava ukoliko se to bude smatralo potrebnim. Analiza treba da uzme u obzir ne samo subvencije od 0,5% koje su predviđene državnim budžetom, već i finansiranje poslaničkih i odborničkih klubova i finansiranje prostorija.

---

<sup>3</sup>CEMI, "Finansiranje političkih partija u Crnoj Gori - stvaranje uslova za pravično političko nadmetanje", 2015, pp. 52-53-

3. Član 11 ZFPSIK treba da se izmijeni i dopuni kako bi jasno propisao da za svrhe raspodjele budžetskih sredstava, "politički subjekat" znači politički subjekat koji je registrovan kao podnosilac izborne liste (a ne pojedinačne partije/subjekti u slučaju da više njih čini politički subjekat na izborima).

4. Treba izmijeniti član 11 stav 7 ZFPSIK tako da se budžetska sredstva za finansiranje redovnih aktivnosti političkog subjekta prenose svaka tri mjeseca umjesto mjesečno.

## 2.9 Finansiranje iz privatnih izvora

Dijelovi 3.2 - 3.4 (finansiranje iz privatnih izvora, obaveze vezane za račune u banci za izborne kampanje, pravila o trošenju sredstava) blisko su međusobno povezani, i preporuke za te dijelove su stoga konsolidovane u Dijelu 3.4.

Sadašnje restrikcije i ograničenja finansiranja iz privatnih izvora u velikoj mjeri su u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom, osim u sljedećim oblastima.

### Dozvoljeni darodavci

- Zabrana privrednim društvima koja imaju ugovore za obavljanje poslova u javnom interesu da daju priloge političkom subjektu u periodu do dvije godine prije dobijanja ugovora je problematično formulisana, pošto uslovljava jednu stvar (davanje priloga) ili drugu (dobijanje ugovora za obavljanje posla u javnom interesu ili slično) koje se još nisu desile i ne mogu se pouzdano predvidjeti.

### Ograničenja sredstava iz privatnih izvora i donacija.

- ZFPSIK definiše strogu podjelu između izvora sredstava za finansiranje redovnog rada i za finansiranje izborne kampanje, i postavlja ograničenje na ukupan iznos koji se može prikupiti za svaku od njih. Obrazloženje za ove odredbe može se vidjeti u riziku da bi ustanovljene/postojeće jake partije vjerovatno imale veliku prednost u prikupljanju sredstava iz privatnih izvora (na primjer iz članarina i priloga) u odnosu na male političke formacije.
- Međutim, upitno je da li regulatorna podjela između sredstava za finansiranje redovnog rada i finansiranje izbornih kampanja ima mnogo smisla, makar iz tri razloga:
  - Podjela između redovnog finansiranja i finansiranja izborne kampanje je već nejasna u praksi. Nije jasno da li stranke mogu da koriste "sopstvena sredstva" - tj. sredstva koja su stekli u periodu van izborne kampanje - za svrhe kampanje. Član 17 stav 1 navodi da stranke mogu samo da prikupljaju sredstva iz privatnih izvora za kampanje tokom izborne kampanje - što izgleda isključuje korišćenje sredstava iz privatnih izvora koje su prikupili u periodu van izborne kampanje. Međutim, obrazac za izvještavanje o finansiranju izborne kampanje koje je izdalo Ministarstvo finansija 2012. i koji je bio na snazi do usvajanja novog obrasca od strane ASK 2016. sadržao je tabelu za izvještavanje o sopstvenim sredstvima i impliciralo se da je korišćenje takvih sredstava zakonito. Prema riječima ASK u praksi je korišćenje vlastitih sredstava tokom izbora uobičajeno - posebno kredita. Izvještaj ASK o kontroli parlamentarnih izbora iz oktobra 2016. godine navodi da su politički

subjekti iskoristili ukupno 1,1 milion eura sopstvenih sredstava za izbornu kampanju. ASK smatra da mnoge partije ne bi opstale ukoliko ne bi mogle da koriste takva sredstva, jer nisu u mogućnosti da dobiju priloge. Ovo ukazuje na to da, paradoksalno, sprovođenje zabrane na korišćenje sopstvenih sredstava može da nanese veću štetu malim partijama nego što može da koristi velikima.

- Iako neke države postavljaju ograničenja na ukupne prihode (ili priloge), veoma ih je teško sprovesti i na kraju se osloniti na postojanje djelotvornih ograničenja na trošenje. Stoga je upitno da li ta ograničenja uopšte dodatno doprinose ograničavanju finansiranja političkih partija kada (po važećem zakonu) već postoje ograničenja na trošenje u predizbornim kampanjama, kao i ograničenja na to ko može biti darodavac i koliki prilog se može dati po darodavcu.
- Treće, neravnoteža u finansiranju može se izbalansirati ne samo izdašnim sistemom finansiranja od strane države, već i implementiranjem Preporuke 11 koja se odnosi na ograničavanje privatnog oglašavanja.

#### Definicija nenovčanih priloga

- Definicija nenovčanih priloga obuhvata pružanje usluga i proizvoda "pod uslovima u kojima se subjekat stavlja u povlašćeni položaj u odnosu na druge potrošače" (član 6 stav 3). Uobičajeno orijentaciono mjerilo za definisanje nenovčanog priloga jeste da li se on daje pod uslovima koji odstupaju od tržišnih cijena - zapravo ova se definicija koristi u članu 6.3 u kontekstu zajmova od banaka/finansijskih institucija. Upotreba izraza "stavlja u povlašćeni položaj" unosi dvosmislenost. Na primjer, tokom izborne kampanje, prema ASK, stranke dobijaju slične popuste na tržišne cijene oglašavanja na TV; iz toga su uslijedila neslaganja (npr. kod NVO) o tome da li takav popust predstavlja nenovčani prilog.

#### 2.10 Sredstva za finansiranje izborne kampanje

Pravila koja regulišu obavezu da se otvori poseban račun u banci na koji se moraju uplaćivati prilozi za izbornu kampanju i sa kojega se moraju plaćati svi troškovi predstavljaju jedan od najozbiljnijih problema u sadašnjem zakonskom okviru.

#### Rok za otvaranje računa

- Po Zakonu o izboru odbornika i poslanika parlamentarne izbore raspisuje Predsjednik Crne Gore do 100 dana prije dana glasanja. Politički subjekti koji predaju liste za učešće u izborima mogu to učiniti do 25 dana prije dana glasanja, i u tom trenutku nastaje obaveza otvaranja zasebnog računa u banci po ZFPSIK. U praksi, to znači da izborna kampanja počinje prije nego što politički subjekti otvore račune u banci (često i mnogo ranije), što dovodi do situacije gdje partije/politički subjekti i) ne mogu zakonito da primaju priloge u jednom dijelu perioda kampanje, i ii) vode kampanju prije registrovanja za izbore i definišu troškove kao redovne.
- Problem roka za otvaranje specijalnog računa u banci usložnjava se zbog činjenice da se radi o interakciji dva različita zakona ZFPSIK i Zakona o izboru odbornika i poslanika). Naročito nastaje problem zbog činjenice da - neobično u međunarodnoj praksi - politički subjekti nemaju obavezu da se registruju prije početka kampanje. Idealno bi bilo da se Zakon o izboru odbornika i poslanika (član 46 i drugi sa njim povezani članovi) izmijeni

tako da rok za registraciju - pa tako i za otvaranje računa - bude čim počne kampanja. Međutim, pretpostavka je da izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika nisu realan cilj i da stoga rješenje treba tražiti u ZFPSIK. Pošto ovo pitanje utiče najviše na regulisanje trošenja u kampanji, o njemu će ponovo biti riječi u narednom dijelu.

#### **Zatvaranje računa za izbornu kampanju**

- Iako je rok za otvaranje računa za izbornu kampanju implicitan u činjenici da prihodi i troškovi vezani za izbore mogu samo da se dobiju/naprave korišćenjem posebnog računa, ZFPSIK ne određuje rok kada račun otvoren za svrhe izborne kampanje treba zatvoriti, niti zapravo obavezu da se to učini.
- Ukoliko partije prikupe više novca iz privatnih izvora nego što je predviđeno ograničenjem iz člana 17.2, oni moraju razliku da prenesu na "trajni žiro račun političkog subjekta ili subjekata" (član 18.4); ukoliko to prevazilazi ograničenje za ukupan godišnji iznos priloga za redovne aktivnosti predviđen članom 12, razlika se mora prenijeti u državni budžet (član 18.5). Ova odredba znači da ako politički subjekat prikupi prihod koji je 1 euro ispod ograničenja člana 12 on zadržava cjelokupnu razliku sredstava, ali ako je prikupio 2 eura više, tada gubi cjelokupnu razliku sredstava. U praksi nije vjerovatno da bi politički subjekat ikada bio u situaciji da bi se sproveo član 18.5. Ova situacija nastaje iz utvrđivanja zasebnih ograničenja na iznos sredstava prikupljenih iz privatnih izvora za redovni rad i za izbornu kampanju i to bi se riješilo Preporukom 7.

#### **2.11 Troškovi**

U regulisanju trošenja u oblasti političkih partija javljaju se sljedeći problemi.

**Definicije trošenja za redovni rad i za kampanje.** Kako se može vidjeti iz članova koji su citirani u Dijelu 2.3, troškovi za redovan rad i za izborne kampanje definisani su u ZFPSIK uglavnom u smislu vrste aktivnosti (npr. troškovi kirije, zapošljavanja, oglašavanja, itd.) a ne u smislu svrhe izdataka (redovan rad ili izborna kampanja) uz ograničen broj izuzetaka. Međutim, gotovo svaka vrsta troškova može biti ili redovna ili vezana za izbornu kampanju u zavisnosti kada se napravi i/ili kakvu svrhu ima. Na primjer, zaposleni ili prostorije mogu obično da rade za svrhe rada partije koji nije vezan za izbornu kampanju, ali tokom izborne kampanje (a vjerovatno i prije nego što ona počne) partija će vjerovatno zaposliti više radnika i iznajmiti više prostorija za svrhe izborne kampanje.

Uz to, zbog problema koji nastaju zbog nepoklapanja rokova početka kampanje i registracije, postoji specifična potreba da se usvoji definicija troškova kampanje koja će obuhvatiti sve troškove tokom kampanje, kako bi i ograničenje troškova i izvještavanje imalo smisla.

**Ograničenje trošenja za kampanju.** Postoji jasno neslaganje oko toga šta zapravo predstavlja ograničenje trošenja u izbornoj kampanji (koje je definisano članom 13 stav 4). Jedno je mišljenje da je to ograničenje jednako ukupnom iznosu budžetskih sredstava koje dobija politički subjekat (član 14 stav 2 - član 14 stav 3) plus maksimalno dozvoljeni iznos sredstava iz privatnih izvora koji partija može da prikupi za svrhe izbora (tridesetostruki iznos sredstava koja političkom subjektu pripadaju iz budžeta koji se raspoređuje ravnopravno - član 17 stav 2). Drugo tumačenje jeste da je to ograničenje jednako iznosu

navedenom u članu 14.1 (ukupno 0.25% budžetskih sredstava planiranih za finansiranje troškova izborne kampanje). Međutim, u oba ova tumačenja to ograničenje izgleda nelogično. U prvom slučaju, povezivanje subvencije dijelom za subvencioniranje izbornih aktivnosti političkog subjekta koje on dobija *nakon* izbora, onemogućilo bi da se granica zna unaprijed, čime bi se uvela neprihvatljiva pravna nepredvidivost. Štaviše, to bi ograničenje bilo drugačije za svaki politički subjekat čime bi se uveo neprihvatljiv poremećaj u odnosima subjekata koji treba ravnopravno da učestvuju u izbornoj utrci. U drugom tumačenju (da granica iznosi 0,25% budžeta), granica bi bila tako visoka da nijedan politički subjekat ne bi potrošio ni blizu toliko.

**Nepostojanje ograničenja aktivnosti izborne kampanje.** Djelotvorno ograničavanje troškova izbora je, može se tvrditi, najefikasniji način da se postignu jednaki uslovi za nadmetanje između političkih partija i da se smanje podsticaji za uključivanje u upitne aktivnosti. Iako ograničenja trošenja jesu uobičajeni mehanizam da se to postigne, praćenje poštovanja ovih mehanizama i njihovo sprovođenje nije lako. Na osnovu međunarodnog iskustva, djelotvorniji način smanjivanja troškova je ograničavanjem ili zabranom vidljivih aktivnosti kampanje, najčešće oglašavanja na televiziji i drugim medijima; a zajedno sa odredbama o obezbjeđivanju besplatnog vremena u eteru koje su na snazi i koje se sprovode, takve mjere mogu da značajno ujednače uslove nadmetanja. U Crnoj Gori nema ograničenja na oglašavanje na TV stanicama, i na to se troši najveći dio sredstava u kampanjama i prema zvaničnim izvještajima i prema nezavisnim posmatračima.

### 2.11.1 Preporuke

5. Preformulisati član 24 stav 5 kako bi se zabranilo davanje priloga političkim subjektima u periodu do dvije godine nakon dodjeljivanja **javnog ugovora** (kako je sada formulisano) i zabraniti dodjeljivanje javnih ugovora partijama koje su dale prilog u roku prethodne dvije godine.
6. **Obrisati član 12 stav 1 i stav 2 i član 17 ZFPSIK, tako da prikupljanje sredstava iz privatnih izvora za finansiranje redovnih aktivnosti i izbornih kampanja ne bude odvojeno** iako odgovarajuće opšte ograničenje godišnjih sredstava prikupljenih iz privatnih izvora može da se zadrži ukoliko se rizik od neravnoteže između partija/političkih subjekata smatra previše ozbiljnim. Član 18 treba da se shodno izmijeni i dopuni - bilo da se obriše, ako se ne namjerava zadržati ograničenje, ili da se izmijeni tako da se, ukoliko se pređe granica za iznos sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora, razlika prenese u državni budžet.
7. **Izmijeniti definicije korišćenja sredstava za izborne kampanje i za redovan rad** (članovi 10 i 13 ZFPSIK) tako da se vezuju za svrhu, a ne za vrstu troška. Konkretno, korišćenje sredstava za kampanju treba da se definiše kao svaki izdatak koji ima registrovani politički subjekat u promovisanju partije ili kandidata ili pokušaju da se šteti izgledima druge partije ili kandidata na izborima, kadgod zapravo dođe do trošenja sredstava. Ukoliko se politički subjekat sastoji od više od jedne partije ili drugih političkih subjekata registrovanih tokom kampanje, ukupno korišćenje

sredstava od strane tog političkog subjekta obuhvata i njegove sastavne subjekte od početka kampanje do datuma registracije.

8. **Izmijeniti definiciju nenovčanih priloga** u ZFPSIK, u članu 6 stav 3 da glasi: "Pružanje usluge ili proizvodi dati političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih...". U smjernicama ASK treba pojasniti šta predstavlja "tržišne" cijene, naročito u situacijama izbora gdje se svim političkim subjektima daju slični popusti.
9. Izmijeniti član 18 ZFPSIK kako bi se utvrdilo da **svi politički subjekti koji namjeravaju da učestvuju u izborima moraju da otvore poseban račun za svrhe izbora u roku od sedmicu dana od raspisivanja izbora.**
10. Izmijeniti član 13 stav 4 da se **ustanovi granica za trošenje sredstava na izbornu kampanju i da se ono vezuje za ukupni iznos sredstava iz budžeta koji je opredijeljen za subvencije za izbornu kampanju, ali znatno niži.** To ograničenje treba utvrditi pažljivo, uzimajući u obzir maksimum koji jedan politički subjekat razumno može da očekuje da potroši, potrebu da se trošenje ograniči dovoljno tako da ne budu u pretjerano nepovoljnom položaju male partije i uzimajući u obzir druge preporuke (npr. Preporuku 11) koje utiču na nivo trošenja.
11. Izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika (član 50 i povezani članovi) da bi se **zabranilo ili na minimum svelo političko ograšavanje na televiziji i radiju koje je plaćeno iz privatnih izvora, a da bi se u isto vrijeme obezbijedilo da odredbe izbornog zakonodavstva o obezbjeđivanju besplatnog vremena za oglašavanje budu dovoljne da obezbijede da stranke/politički subjekti mogu saopštiti svoje izborne programe.**

## 2.12 Vođenje evidencije i izvještavanje

Postojeći zakon i propisi koji uređuju praksu izvještavanja političkih subjekata sadrže brojne oblasti u kojima obaveze ili nisu potpuno jasne ili su loše definisane.

### Opšti dio

- Političke partije ne obavezuju se zakonom da objavljuju ključna dokumenta, čak ni finansijske izvještaje ni interne dokumente kojima se uređuje finansijsko poslovanje i kontrola. Isto se odnosi i na druge političke subjekte koji učestvuju na izborima, pa čak i na sporazume između komponenata političkih subjekata o podjeli odgovornosti vezanih za finansiranje - na primjer koji subjekat otvara račun u banci za svrhe izbora, pravila o godišnjem finansijskom izvještavanju za subjekte koji dobiju mandat, itd.
  - Zakon ne uspijeva da na dovoljno jasan način propiše obavezu određivanja lica unutar partija / političkih subjekata koja su odgovorna za usklađenost sa finansijskim propisima i zahtjevima u odnosu na izvještavanje.
- **Redovno finansijsko poslovanje.** Iako se članom 38 utvrđuje dužnost političkog subjekta da odredi lice odgovorno za finansijsko poslovanje, za taj postupak se ne propisuje nikakav vremenski rok.

- **Izbori.** Članom 19 propisuje se obaveza određivanja lica odgovornog za (barem tako stoji u prevodu na engleski) „namjensko trošenje sredstava i podnošenje izvještaja“. Djeluje kao da takva formulacija isključuje mnoga pitanja vezana za prihode, kao što su na primjer usklađenost sa ograničenjima koja postoje u odnosu na donatore koji imaju pravo donacije ili ograničenja donacija. Uz to, pomenutim članom se ne definiše nikakav vremenski rok do kojeg treba odrediti odgovorno lice.
- **Odgovornost nakon napuštanja funkcije.** Jedan od problema na koji su sagovornici ukazali je taj što se može lako desiti situacija u kojoj ne bi bilo odgovornog lica ili subjekta sa kojim se možete suočiti – za što je najočigledniji primjer situacija u kojoj se politički subjekat oformi za izbore, ne uspije da osvoji nijedan mandat, te se potom raspusti. Takođe nije jasno da li se bilo ko može pozvati na ličnu odgovornost za ranija kršenja propisa ukoliko je došlo do promjene odgovornog lica.

### Godišnje izvještavanje

- Članom 37, st. 1–3 definiše se obaveza političkog subjekta da vodi računovodstvenu evidenciju i podnosi izvještaje. Međutim, zakon nije sasvim jasan u odnosu na pitanje da li se pojam „političkog subjekta“ odnosi na partije (ili na primjer na grupe građana koje su osvojile mandate u Skupštini ili u skupštinama opština) ili na relevantne političke subjekte registrovane na prethodnim izborima (što na primjer može podrazumijevati više partija zajedno, v. gornji tekst). Obrazac za godišnje izvještavanje upućuje samo na „političke partije“ u naslovima oba dijela obrasca. Prema Agenciji za sprečavanje korupcije, subjekti koji imaju obavezu izvještavanja su registrovane partije; kao i bilo koji drugi subjekti koji za finansiranje svojih redovnih aktivnosti dobijaju sredstva iz lokalnih samouprava ili od strane vlade (primjera radi trenutno postoji 14 registrovanih grupa građana koje dobijaju sredstva iz budžeta). U zakonu nema nedvosmislenog odgovora na pitanje da li je relevantan politički subjekat parlamentarna grupa partija (koja dobija sredstva izračunata na osnovu svog identiteta parlamentarne grupe) ili je to svaka partija unutar te grupe odvojeno.
- Nije jasno sa kojim računovodstvenim standardom treba da su usklađeni godišnji izvještaji političkih subjekata – kao ni to da li subjekti treba da izvještavaju kao budžetski ili poslovni subjekti. To pitanje ima značajne posljedice u odnosu na tačnost i jasnoću izvještavanja; na primjer, kod prvog metoda, prihod se prijavljuje u trenutku plaćanja (gotovinski osnov), dok se u drugom slučaju prihod prijavljuje u trenutku izdavanja fakture (obračunski osnov), što može činiti razliku između prijavljivanja donacije kao donacije za izbornu kampanju sa jedne ili za redovne aktivnosti sa druge strane.
- Činjenica da sve političke partije/ subjekti bez izuzetka moraju podnositi finansijske izvještaje može nametnuti pretjerani regulatorni teret malim partijama. Međunarodna praksa (npr. ona iz Ujedinjenog Kraljevstva) sugerise da se dobar regulatorni balans može postići oslobađanjem od takvih obaveza političkih subjekata koji su dovoljno mali da ne budu značajni igrači.

### Izvještavanje tokom izborne kampanje



Zakonske odredbe i drugi propisi o izvještavanju o finansiranju izbornih kampanja otkrivaju sljedeće probleme. Na ovom mjestu daje se kratak osvrt na identifikovane probleme, dok će Horizontalni program (*Horizontal Facility*) obezbijediti detaljnije komentare u odnosu na nacrt obrasca za izvještavanje.

- U odredbi kojom se od političkih subjekata zahtijeva petnaestodnevno dostavljanje izvještaja o priložima ne navodi se da li isti petnaestodnevni period važi za sve subjekte ili se on razlikuje za svakog subjekta u zavisnosti od datuma registracije subjekta. U ovom drugom slučaju, izvještavanje bi postalo relativno haotično i teže za praćenje iz ugla Agencije za sprječavanje korupcije i eksternih posmatrača.
- Tridesetodnevni rok za podnošenje izvještaja o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju je u skladu sa preporukama OEBS-a, odnosno smjernicama Venecijanske komisije (u kojima se navodi da izvještaje treba podnijeti u roku od 30 dana od izbornog dana). Međutim, na osnovu iskustva drugih zemalja (npr. Albanije i Ukrajine), taj rok može biti previše kratak ukoliko podrazumijeva da partije / politički subjekti moraju obezbijediti iscrpan i tačan izvještaj, uključujući i svu prapratnu dokumentaciju (račune itd.) koja se zahtijeva. To pitanje je povezano i sa problemom kratkog roka za Agenciju za sprječavanje korupcije da uradi reviziju / provjeru izvještaja o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju (vidi dio 3.7).
- Postojeći obrazac za izvještaj o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju nije dovoljno detaljan. Iako je konsultant na raspolaganju imao samo „Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor poslanika i odbornika“ i ASK i NVO sektor su istakli oblasti u kojima je potrebno izmijeniti obrazac. Najvažniji primjeri na koje je ukazano tokom razgovora sa sagovornicima su opšte kategorije „troškovi oglašavanja“ i „medijsko praćenje“, iz kojih nije moguće utvrditi koliko je sredstava politički subjekat utrošio na različite vidove oglašavanja. U izvještaju ASK koji se odnosi na kontrolu izbora iz oktobra 2016. navode se i nedostatak konkretnih kategorija za izvještavanje po brojnim stavkama utrošenih sredstava, kao što su kupovina opreme, ugostiteljske usluge, smještaj aktivista, prevoz / gorivo i slično. Uz to, ASK takođe primjećuje da prepreku za transparentnost trošenja na oglašavanje u medijima predstavlja nedostatak jasno dostupnih cijena za usluge koje kupuju političke partije.
- Obrazac za izvještavanje o izbornim kampanjama ne sadrži bilo kakve smjernice za njegovo popunjavanje, izuzev veoma kratkog „Uputstva o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava“, koje se uglavnom bavi pitanjem formulara koje treba popuniti i rokova za taj zadatak. Posebno je zabrinjavajući nedostatak smjernica o tome kako identifikovati i izračunati nenovčane priloge, ili kako izvijestiti o dugovima koji nijesu podmireni u trenutku kada politički subjekat popunjava svoj izvještaj o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju. Dobra međunarodna praksa je da se smjernice obezbijede za sve aspekte izvještavanja.
- Zakon zahtijeva podnošenje izvještaja o izbornim kampanjama zajedno sa „prapratnom dokumentacijom iz člana 37“ – to stoji u članu 14.4, kao uslov za raspodjelu drugog dijela budžetskih sredstava za izbornu kampanju. Čini se da član 37.3 definiše prapratnu dokumentaciju kao „finansijske izvještaje i izvještaje o imovini svih pravnih

lica i privrednih društava koje je osnovao ili u kojima ima vlasnički udio." Nije jasno zbog čega je ta konkretna vrsta propratne dokumentacije značajna za svrhe izvještavanja o izbornim kampanjama. U izvještaju Agencije za sprječavanje korupcije koji se odnosi na kontrolu izbora iz oktobra 2016. godine među otkrivenim kršenjima su i propust da se rashod dokumentuje računima, fakturama i / ili ugovorima – što implicira da su to tražena propratna dokumenta.

### Ostalo

- Zakonom se zahtijeva neodložno objavljivanje godišnjih izvještaja i izvještaja o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju na internet stranici Agencije. Međutim, ne propisuje se nikakav vremenski rok do kojeg je te izvještaje potrebno držati na internet stranici. To može otežati nadzor koji vrše eksterni posmatrači (mediji / civilno društvo). Međunarodno iskustvo sugeriše da se problemi sa izvještavanjem o finansiranju političkih subjekata često mogu javiti nakon određenog vremena, zbog čega je važno da te informacije ostanu u javnom domenu.

#### 2.12.1 Preporuke

12. Političke partije treba da imaju obavezu da vode vebsajt na kome će objavljivati sve svoje finansijske izvještaje i interne akte kojima se uređuju finansije i finansijska kontrola, te da objavljuju identitete odgovornih lica. Drugi politički subjekti koji učestvuju na izborima treba da ispunjavaju isti uslov, uključujući i objavljivanje podataka o podjeli odgovornosti koje se odnose na finansiranje.
13. ZFPSIK treba izmijeniti kako bi se definisao rok do koga se određuju **lica odgovorna** za finansijsko poslovanje generalno gledano (član 38). Član 19 treba izmijeniti kako bi definisao rok za određivanje takvog lica za svrhe izborne kampanje, te da bi definisao da su njihove dužnosti postupanje u skladu sa pravilima za finansiranje izborne kampanje i poštovanje obaveza izvještavanja. Zakon treba takođe eksplicitno da navede da ta odgovorna lica jesu lično (ako ne čak i isključivo) odgovorna za kršenja i da se to odnosi na bivša odgovorna lica koja su imala tu odgovornost kada je došlo do kršenja u prošlosti.
14. Relevantne propise - bilo da je riječ o zakonima ili podzakonskim aktima/obrascima Ministarstva finansija - treba izmijeniti i dopuniti da bi se pojasnio precizan **računovodstveni standard** kojeg se moraju pridržavati politički subjekti. Isti standard treba da se primjenjuje i na izvještaje iz izborne kampanje kada je to relevantno (npr. za izvještavanje o troškovima i prihodu).
15. Razmotriti definisanje **praga** (na primjer godišnji prihod ili trošak), i oslobađanje od obaveze godišnjeg izvještavanja političke partije koje su ispod tog praga.
16. Izmijeniti i dopuniti ZFPSIK tako da o troškovima koje je imao politički subjekat (ili njegovi kombinovani sastavni politički subjekti) tokom perioda kampanje, ali prije registrovanja kao učesnik u izbornoj kampanji, treba da se izvještava zasebno, u roku od sedam dana od registrovanja političkog subjekta.

17. Izmijeniti i dopuniti član 14 stav 1 ZFPSIK da bi se definisao rok od petnaest dana u kome svi politički subjekti predaju izvještaje o priložima, tako da svi subjekti izvrše prijavljivanje do istog roka.
18. Razmotriti izmjene i dopune člana 30 stav 1 da bi se produžio rok za predavanje izvještaja nakon izbora , npr. 2 mjeseca.
19. Revidirati obrazac za izvještaj o finansiranju nakon izborne kampanje da bi se obezbijedilo da sve relevantne kategorije prihoda i izdataka budu dovoljno detaljno prijavljene.
20. Obezbijediti detaljne smjernice na veb sajtu ASK za izvještavanje, obuhvatajući izvještavanje svih kategorija i stavki koje je obavezno prema ZFPSIK i obrascu za izvještavanje.
21. ZFPSIK, član 37 stav 3 treba jasno da konstatuje da je ASK odgovorna za određivanje putem pravilnika koja se prateća dokumenta moraju predati uz izvještaje iz izborne kampanje.
22. Izmijeniti član 40 ZFPSIK da bi se uvela obaveza da se godišnji finansijski izvještaji i izvještaji iz izbornih kampanja trajno postavljaju na veb sajt ASK.

### 2.13 Korišćenje/zloupotreba državnih resursa

Odredbe ZFPSIK sastoje se od direktnih zabrana korišćenja određenih javnih resursa; ograničenja budžetskog trošenja i zapošljavanja tokom perioda izbora; i obaveza da se objave informacije o troškovima, uključujući i konkretne informacije o plaćanjima socijalnih davanja i korišćenja službenih vozila. Značajni problemi i izazovi postali su očigledni tokom prve godine implementacije zakona, naročito odredbi kojima se ograničava maksimalno trošenje i odredbi o objavljivanju troškova - u toj mjeri da je ASK sugerisano da cilj odredbi nije u skladu sa njihovim djelovanjem na terenu.

#### 2.13.1 Opšta pitanja

Odredbe ZFPSIK koje su osmišljene da se spriječi zloupotreba državnih resursa predstavljaju inovativni pokušaj da se riješi problem koji je izuzetno teško regulisati. Reguisanje je teško zbog niza razloga. Neki od njih su uobičajeni u drugim oblastima izbornih propisa - na primjer ograničenja neke pojave mogu da dovedu do toga da se ona modifikuje ili se vremenski pomjeri kako bi se ograničenje izbjeglo. Drugi su razlozi specifični. Na primjer, teško je povući granicu između običnog populizma i zloupotrebe. Otvaranje novog infrastrukturnog projekta koje obavlja ministar tokom izborne kampanje može da bude motivisano samo željom da se ostvari uspjeh na izborima. Međutim, definisanje ovakvog postupka kao zloupotrebe resursa izuzetno je kontroverzno, barem ukoliko ne postoji detaljna analiza okolnosti koje se javljaju u svakom konkretnom slučaju (npr. tajminga investicije i njene realizacije), a definisanje ovakvog postupka kao nezakonitog još je kontroverznije. Čak i kada se takvo postupanje smatra nečim što treba da se ograniči, može biti prikladno da se to ne uradi kroz izbornu zakonodavstvo, već, na primjer, kroz propise vezane za javne nabavke.

Iako odredbe koje su uvedene jesu osmišljene kako bi se riješili konkretno utvrđeni rizici - na primjer da se socijalna davanja i druga trošenja koriste tokom izbornih kampanja konkretno da bi se kupila podrška - ipak postoje bojazni veane za to koliko su te nove odredbe djelotvorne u praksi.

### 2.13.2 Posebni komentari

#### Područje koje pokrivaju odredbe o trošenju, vozilima i zapošljavanju

- Institucije. Javile su se bojazni - i kod ASK - da odredbe koje se odnose na ograničenja i objavljivanje informacija o troškovima, vozilima i zapošljavanju ne pokrivaju određene institucije koje mogu biti izvor zloupotreba ili za koje postoje sumnje da su to bile u prošlosti - primjeri koji su pomenuti odnosili su se na Aerodrome Crne Gore, subjekat koji ne podliježe ograničenjima ili nema obaveze u ZFPSIK i asistente u nastavi koji nisu uključeni u organogram škola i stoga ne podliježu odredbama o zapošljavanju iz ZFPSIK.
- Vremenski period. Ozbiljnija primjedba sugerisala je da se važne zloupotrebe (npr. davanja koja se odnose na stambena pitanja ili zapošljavanja u državnoj službi) dešavaju van izbornih kampanja.

#### Ograničenja i objavljivanje troškova

Odredbe o ograničenjima i objavljivanju mjesečnih troškova pokazale su se problematičnima iz niza razloga koje su pomenuli sagovornici (ASK, Ministarstvo rada i socijalnog staranja) i koje su prepoznale i nevladine organizacije.

- Normalni nivo troškova nije ravnomjerno raspoređen na mjesece tokom godine. Na primjer, trošenje određene vrste može da bude naglašenije sredinom godine zbog potreba za planiranjem, nabavkama itd.
- Trošenje nekog mjeseca može da varira zbog vremenskog razmaka između pokretanja/odobranja i stvarnog trošenja.
- U praksi, kada javni subjekat premaši granicu trošenja, ASK traži opravdanje i nakon toga taj subjekat daje obrazloženje, a ASK nema kapaciteta da ga verifikuje. Ovo je vezano sa problemom obima nadzora ASK (v. dalje u tekstu).
- Neki od sagovornika sugerisali su da ograničenja trošenja mogu imati čak i negativne posljedice u određenim okolnostima - na primjer da odvrćaju Ministarstvo rada i socijalnog staranja ili lokalnu upravu od trošenja čak i kada je ono potrebno.
- Režim objavljivanja bazira se na predaji "analitičkih kartica" - formatiranih informacija o trošenju po definisanim stavkama - po budžetskim jedinicama, a najkonkretnije Ministarstva rada i socijalnog staranja. Međutim, nema jasne definicije informacija koje 'analitička kartica' (format u kome se objavljuju informacije o trošenju) mora da sadrži. Analitička kartica daje obimne informacije ali ne daje nijednu informaciju koja bi

ponudila više od sažetka ukupnih iznosa trošenja po određenim kategorijama; na primjer, ne daju se imena primalaca socijalnih davanja. U praksi, ove kartice izgleda predstavljaju ograničen nosač informacija, ali nosač informacija koji oduzima vrijeme. Na primjer, kartice ne obuhvataju identitet konkretnih primalaca davanja.

#### **Vozila**

- Odredbe o objavljivanju svih putnih naloga za službena vozila ne primjenjuju se na vozila za koja se ne traže putni nalozi, naročito za vozila koja su dodijeljena najvišim funkcionerima.

#### **Direktne zabrane**

- Zabrana uključivanja (neizabranih) javnih funkcionera i zaposlenih u aktivnosti izborne kampanje tokom radnog vremena (član 33) ne obuhvata situacije gdje su funkcioneri ili zaposleni prisiljeni ili se na njih vrši pritisak da učestvuju u aktivnostima kampanje van radnog vremena. Član 25 zabranjuje političkim subjektima, pravnim i fizičkim licima da vrše "bilo koji oblik pritiska na pravna lica, privredna društva i fizička lica tokom prikupljanja priloga ili bilo kojih drugih aktivnosti vezanih za izborne kampanje i finansiranje političkih subjekata." Međutim, čini se da se to vezuje prije svega na pritisak na potencijalne ne-državne subjekte da daju priloge.

#### **2.13.3 Preporuke**

24. Sprovesti pažljivu analizu uz uključivanje svih subjekata (*stakeholdera*) da bi se utvrdili stvarni oblici zloupotrebe javnih resursa koji predstavljaju značajan rizik i/ili su konstatovani u prošlosti i da bi se provjerilo kolika je djelotvornost sadašnjih propisa u rješavanju takvih praksi na osnovu dosadašnje implementacije. Ova analiza treba da posluži kao osnov za pažljivo redizajniranje/izmjene i dopune pravila na takav način da se ti rizici djelotvorno riješe, a da se na minimum svede što je više moguće administrativno opterećenje i javnih subjekata i ASK

25. Na osnovu gorenavedene analize, razmotriti uspostavljanje selektivne liste subjekata/aktivnosti na koje se primjenjuju relevantne odredbe članova 28-30. Ukoliko je to prikladno, istom izboru treba dodati i subjekte koji trenutno ne podliježu ovim odredbama.

26. Za subjekte koji podliježu ograničenjima trošenja po članu 28, definisati ograničenja za trošenje sa nekim prikladnijim okvirnim mjerilima, npr. kao iznos predviđen tromjesečnim planom trošenja.

27. Izmijeniti članove 28 - 30 tako da subjekti moraju i) predati i objaviti ukupne iznose mjesečnih troškova raščlanjene po kategorijama troškova; ii) uključiti obrazloženje ukoliko ukupan iznos premaši ograničenje utvrđeno članom 28; iii) obezbijediti ASK relevantne analitičke kartice na zahtjev.

28. Sadržaj analitičkih kartica treba da bude precizno definisan zakonskim propisima (kao što su relevantna podzakonska akta Ministarstva finansija).

29. Ministarstvo finansija treba (u saradnji sa drugim relevantnim vlastima ako je potrebno) da obezbijedi tehnička rješenja (softver) koja će omogućiti svim relevantnim subjektima da prikupljaju podatke koji su obavezni po članu 28. Kada se daju takva rješenja, obaveze člana 28 treba da se primjenjuju trajno, a ne samo tokom izbornih kampanja.

30. Izmijeniti član 32 da bi se utvrdilo da relevantni subjekti vode, dostavljaju ASK i objavljuju evidenciju korišćenja vozila dodijeljenih višim funkcionerima (onih za koja nisu obavezni putni nalozi).

31. Razmotriti izmjene i dopune člana 33 kako bi se zabranio u svakom trenutku pritisak javnih funkcionera ili zaposlenih na bilo koga od zaposlenih u javnim institucijama da učestvuju u aktivnostima kampanje ili pomažu.

#### **2.14 Nadzor**

Kako je sažeto objašnjeno u Dijelu 2.5, nadzor i kontrola uređenja političkog finansiranja (finansiranja političkih partija i izbornih kampanja) podijeljeni su između ASK-a i DRI-a, pri čemu je istaknuta uloga dodijeljena prvoj instituciji. Iako je jasno šta pomenute dvije institucije rade od trenutka kada je ZFPSIK stupio na snagu, način na koji bi nadležnosti trebalo tačno da budu podijeljene prema trenutnom uređenju nije baš sasvim preciziran.

ASK je odgovorna za ukupan nadzor finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. ZFPSIK definiše detaljne obaveze za nadgledanje finansiranja izbornih kampanja od strane ASK-a, kao i obaveze DRI u vezi sa godišnjim revizorskim izvještajima. Pored toga, ASK je odgovorna za nadzor poštovanja zabrane/ograničenja upotrebe javnih resursa tokom izbornih kampanja i povezanih zahtjeva u vezi sa objavljivanjem informacija.

Problemi su očigledni u sljedećim oblastima.

#### **Podjela nadležnosti**

- Ako se nadležnosti za nadzor političkog finansiranja (finansiranja političkih partija i izbornih kampanja) podijele između različitih institucija, opseg pomenutih nadležnosti mora biti veoma jasno definisan i moraju biti uspostavljeni detaljni mehanizmi za koordinaciju među institucijama.
- Postojeći formular za godišnje izvještavanje (koji provjerava DRI) sadrži odjeljak o finansiranju izbornih kampanja, koji mora biti popunjen ako je relevantni politički subjekat učestvovao u bilo kakvim izborima tokom godine koja je predmet izvještaja. U isto vrijeme, ASK kontroliše - tj. vrši uvid i može da provjeri/potvrdi izvještaje o finansiranju političkog subjekta u vezi sa istim izborima zasebno, odmah nakon izbora. Ovo stvara otvoren prostor za preklapanje nadležnosti. Ako pomenute dvije institucije potom koriste različita tumačenja/pristupe u vezi sa terminologijom (na primjer, vrednovanje nenovčanih donacija), to će dovesti do problema. Nije jasno, na primjer, šta bi se desilo u slučaju kada bi jedna institucija otkrila povredu, a druga ne (npr. DRI, pronade dokaze o povredama propisa o finansiranju izbornih kampanja, koje ASK nije

otkrila tokom svoje post-izborne kontrole). Nasuprot tome, ASK takođe prima godišnje izvještaje; ukoliko Agencija odluči da provjeri pomenute izvještaje na bilo koji način (što se može desiti) i pronade nesaglasnosti ili dokaze o povredama, nije jasno kako bi iste trebalo tretirati obzirom da će DRI takođe vršiti kontrolu istih izvještaja.

- Član 9 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji navodi da DRI "samostalno odlučuje o subjektima revizije, ako ovim zakonom nije drugačije određeno" – standardna odredba o vrhovnim revizorskim institucijama osmišljena u cilju očuvanja njihove nezavisnosti i efikasnosti. Jedina revizija koju DRI mora da sprovede prema zakonu je revizija Godišnjih finansijskih izvještaja o Budžetu. Čini se da je član 43.2 ZFPSIK-a (prema kome DRI kontroliše konsolidovane finansijske izvještaje političkih subjekata čiji prihod prelazi 10.000 Eura) u suprotnosti sa navedenom odredbom.

#### **DRI revizija godišnjih izvještaja**

- U skladu sa ZFPSIK, DRI trenutno kontroliše sve partije i ostale političke subjekte, koji su dobili mjesta u Skupštini, a imaju prihod koji prelazi 10.000 Eura. Prema navodima DRI, pomenuta donja granica prihoda predstavlja nesrazmjerno opterećenje njihovih resursa, jer im nameće im obavezu da revidiraju godišnje izvještaje trideset (30) partija za 2016. Treba konstatovati da je SIGMA preporučila 2015. godine da "DRI treba da uloži napore da se promijeni zakonodavstvo, kako bi mogla da vrši reviziju završnih računa političkih partija na osnovu analize rizika, umjesto da mora da vrši reviziju svih političkih partija svake godine."<sup>4</sup>
- Iako može podnijeti inicijative tužilaštvu u slučaju sumnje da postoji krivično djelo, kada su u pitanju sitniji prekršaji (što je ogromna većina njih kada se radi o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja), DRI samo daje mišljenja i ne pokreće prekršajne postupke. Pored toga, ASK je naglasila potrebu da DRI prosljeđuje ASK sve sumnje/informacije o kršenjima zakona.

#### **Opseg nadzora koji vrši ASK tokom izborne kampanje**

Ovlašćenja Agencije tokom izborne kampanje, kako je opisano u članu ZFPSIK su i) da "sprovodi kontrolu i nadzor obračuna nenovčanih priloga, plaćenog medijskog oglašavanja, zabrane finansiranja političkih subjekata ili vođenja kampanja u njihovo ime i ostalih zabrana i ograničenja propisanih zakonom" (član 46.4); ii) da nadgleda poštovanje zabrana i ograničenja upotrebe javnih resursa tokom izbornog perioda. "Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje" ASK navodi da plan kontrole i nadzora treba da bude odobren u roku od deset (10) dana od sazivanja izbora, na osnovu analize rizika, i time bi trebalo definisati "institucije, i gdje je to moguće, političke subjekte u kojima će se vršiti sveobuhvatna kontrola sprovođenja pravila i poštovanja zabrana i ograničenja propisanih Zakonom ...".

- Zadatak opisan u članu 46.4 je, iako u okviru ovlašćenja Agencije, nemoguće izvršiti ako se rečenica shvati doslovno kao kontrola poštovanja svih obaveza koje definiše ZFPSIK

---

<sup>4</sup> SIGMA, Izvještaj o mjerenju polaznih vrijednosti - Princip i javne uprave, Crna Gora", april 2015. godine, str. 108. [http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline\\_Measurement\\_2015\\_Montenegro.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline_Measurement_2015_Montenegro.pdf)

od strane svih političkih subjekata i javnih organa. Osim pet lica čija je obaveza kontrola finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, Agencija je trebalo da opredijeli dodatnih dvadeset (20) zaposlenih (koji se inače ne bave ovim pitanjem) da kontrolišu kampanje parlamentarnih i lokalnih izbora u oktobru 2016. godine. Kontrola poštovanja odredbi o upotrebi javnih resursa bila je naročito veliki teret: na primjer, ASK je morala da kontroliše analitičke kartice 447 javnih institucija na nedjeljnoj osnovi, kao i putne naloge 998 organa.

- Iako Pravilnik ASK navodi da bi obim revizije trebalo da bude sužen putem **analize rizika**, značenje relevantne odredbe navedene u tekstu iznad podrazumijeva da analizu rizika treba primijeniti samo kako bi se odabrali određeni politički subjekti, i da za takve subjekte treba sprovesti kontrolu poštovanja svih obaveza. Na osnovu međunarodnog iskustva, ne može se dovoljno naglasiti da čak i kontrolu poštovanja svih obaveza od strane dvije velike stranke ne može vršiti jedno nadzorno tijelo; zapravo, pokušaj da se ovo sprovede bi predstavljalo traćenje javnih resursa i odstupanje od dobre regulatorne prakse. U tom smislu bi trebalo napomenuti sljedeće:
  - **Analiza rizika** bi trebalo da uključuje ne samo odabir subjekata koji će da podliježu reviziji/kontroli, već takođe i **odabir aspekata finansiranja kampanje koji će biti nadgledan**; na primjer, ako su postojali navodi da je tokom prethodnih izbora treća strana trošila sredstva na medijsko oglašavanje u korist određene političke partije/subjekta, ili da se javio propust u objavljivanju određenih vrsta potrošnje sredstava, analiza rizika bi trebalo da insistira na fokusiranju na takva pojedinačna pitanja, ili na uzorak u okviru istih – i možda samo za nekoliko većih stranaka, itd. Posljedice primjene takve metodologije nekada mogu biti suprotne očekivanim: na primjer, može se donijeti odluka da se ne provjerava poštovanje odredbi o zabranjenim donatorima, bez obzira na ozbiljnost potencijalnih povreda – imajući u vidu pretpostavku da nijedan službenik za usklađenost sa zakonskom regulativom ne bi eksplicitno otkrio takvog donatora u izvještaju političkog subjekta.
  - Ista napomena se odnosi na kontrolu upotrebe **javnih resursa**. Količina informacija koje ASK prima je izgleda dovela do situacije u kojoj ASK tumači da je njena uloga samo **da provjerava da li su politički subjekti dostavili izvještaje o potrošnji, a ne da provjerava vjerodostojnost cifri**. Posljedica ove "vježbe štrikiranja rubrika" je prilično površan oblik nadzora.
  - Analiza rizika bi takođe trebalo da bude zasnovana na procjeni ne samo najvjerovatnijih vrsta povreda, već takođe **štete koju one mogu izazvati**; na primjer, ako je određena vrsta sitne povrede veoma česta, ali ista nema značajan uticaj na integritet kampanje, analiza rizika može preporučiti ignorisanje iste.
  - Analiza rizika bi trebalo da prihvati korišćenje '**crvenih zastavica**' kao kriterijuma za odabir subjekata ili postupaka koji će biti kontrolisani. Na primjer, ako partija (ili više njih) objavi mnogo donacija koje potpadaju tek nešto malo ispod limita za donacije (što je uradila jedna partija tokom kampanje za parlamentarne izbore u oktobru 2016), ovo može biti znak razdvajanja donacije. Ostali primjeri uključuju situacije kada partija objavi ukupnu potrošnju koja je tek nešto malo ispod limita za



potrošnju, kada velike donacije obezbjeđuju lica čija povezanost sa partijom nije jasna, kada značajan broj viših službenika državnog preduzeća uputi donaciju partiji, itd.

- Van je domašaja ovog rada da donosi sud o djelotvornosti ili temeljnosti ASK po pitanju kontrole poštovanja obaveza u vezi sa finansiranjem izbornih kampanja. Međutim, nezavisni nalaz da nije bilo nenovčanih priloga tokom kampanje za parlamentarne izbore u oktobru 2016. godine podstiče pitanja o temeljnosti i djelotvornosti nadzora. Mišljenje ASK o izvještavanju partija o njihovoj potrošnji u vezi sa kampanjom se takođe značajno razlikuje od nalaza NVO o nesaglasnostima i nedostacima u izvještavanju.<sup>5</sup> V. takođe 'Prigovore' u tekstu ispod.

### **Prigovori**

U vezi sa prigovorima/navodima koji se tiču kršenja propisa o finansiranju kampanja, ASK ima "Uputstvo o načinu i postupku prijavljivanja i rješavanja prigovora podnijetih u toku izborne kampanje", kojim se definišu standardne odredbe za tretiranje prigovora (osnov za odbacivanje bez postupanja, postupak za sprovođenje istrage na osnovu prigovora, itd.). Iz Izvještaja ASK-a o kontroli izbora iz oktobra 2016. godine, nije potpuno jasno koliko je ukupno prigovora primljeno, niti su oni razvrstani. Jasno je da se ogromna većina odnosila na kršenje odredbi ZFPSIK koje se tiču izvještavanja o upotrebi državnih resursa. Pomenut je jedan prigovor od strane NVO u vezi sa vođenjem kampanje od strane političkih partija prije otvaranja specijalnog bankovnog računa.

Sve u svemu, situacija u vezi sa prigovorima nije jasna, osim kada se radi o očiglednoj ogromnoj nesaglasnosti između broja prigovora koji se tiču navodnog kršenja uobičajenih pravila finansiranja političkih partija i izbornih kampanja i onih koji se tiču navodne zloupotrebe državnih resursa. Tokom kampanje podnijeto je 2.373 prigovora navodnog kršenja odredbi o izvještavanju o potrošnji od strane javnih organa. Čini se da ni po jednom prigovoru nije riješeno u korist podnosioca, iako relevantni dio Izvještaja nije precizan kada se radi o ovom pitanju (str. 6). Ako je tačno da je podnijet toliko broj prigovora i da su svi bili neosnovani, ovo znači da ASK ili ne postupa po određenim prigovorima pravilno ili da ne podiže svijest među potencijalnim podnosiocima prigovora o tome šta predstavlja prihvatljiv prigovor.

### **Post-izborna kontrola/nadzor**

- ASK ima samo sedam (7) dana da provjeri post-izborne izvještaje prije donošenja odluke o tome da li da prenese drugu tranšu budžetskih sredstava za izbore. Ovo je jako kratak vremenski period, tokom kojeg se ne može realno sprovesti adekvatna kontrola vjerodostojnosti izvještaja.

---

<sup>5</sup>Centar za demokratsku tranziciju, "Preporuke za poboljšanje rada Agencije za sprječavanje korupcije kroz Pregled preporuka objavljenih u Izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora", CDT 2017, str. 9-11.  
[http://www.en.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/preporuke-final\\_engl-verzija.pdf](http://www.en.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/preporuke-final_engl-verzija.pdf)

- ASK nema načina za kontrolu korišćenja tranše prenesenih javnih sredstava za izborne svrhe koja se prenese nakon izbora.

#### Post-izborni izvještaj o nadzoru i kontroli

- ASK mora usvojiti i objaviti izvještaj o nadzoru i kontroli tokom izborne kampanje u roku od šezdeset (60) dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora. Glavno pitanje koje se da primijetiti u izvještaju ASK o parlamentarnim i opštinskim izborima iz oktobra 2016. godine je njegova struktura i dužina. Ovaj izvještaj je veoma dug i opisnog je karaktera. Na primjer, on detaljno opisuje iznose koje su partije prijavile da su potrošile u svakoj kategoriji potrošnje, sa naglaskom na verbalnom opisu umjesto vizuelnih sažetaka. Teško je izvući jednostavno iz izvještaja glavna pitanja: na primjer: ocjenu ukupnog stepena poštovanja propisa; jasni siže podnijetih prigovora, za koje navodne povrede i rezultate bilo kakvih postupaka (na strani 44, navodi se da je Agencija postupila po svim prigovorima, ali nema informacije o tome koji su bili nalazi ili posljedice pomenutog postupanja); navođenje ključnih ustanovljenih povreda; lekcije implementacije u smislu slabosti zakonskog okvira, ili ostalih pravila itd.

#### Preporuke

32. Izraditi sve propise tako da se vidi jasna definicija i shvatanje nadležnosti DRI i ASK, na primjer:
- a. **ASK** je zadužena za i) opšti nadzor finansiranja političkih partija i izbornih kampanja u smislu: izrade podzakonskih akata, pravila, dokumentacije i smjernica; pružanja aktivnih smjernica i podizanje svijesti u odnosu na partije/političke subjekte i druge subjekte (*stakeholdere*); ii) koordinaciju interakcije sa DRI i institucijama za sprovođenje zakona; iii) nadzor tokom izborne kampanje poštovanja odredbi ZFPSIK od strane političkih subjekata i državnih/javnih subjekata, na osnovu kontrola tokom kampanje i verifikacije post-izbornih finansijskih izvještaja; iv) primanje i procesuiranje pritužbi koje se odnose na navodne povrede ZFPSIK; (v) istrage navodnih povreda ili sumnji da je bilo povreda; (vi) izricanje upravnih sankcija i pokretanje obustave/prekida dodjeljivanja budžetskih sredstava.
  - b. **DRI** je zadužena za i) reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja partija i drugih političkih subjekata iznad određenog obima (prag prihoda) koji dobijaju budžetska sredstva za redovan rad; ii) prosljeđivanje/obavještavanje o svim sumnjama da je bilo povreda ZFPSIK Agenciji za sprečavanje korupcije; iii) pokretanje izvršnih postupaka za povrede koje nisu vezane za ZFPSIK.
33. Izmijeniti **Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji** da bi se utvrdila obaveza DRI da vrši reviziju godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija koje predu određeni prag prihoda i dobijaju budžetska sredstva za redovan rad. **Razmotriti podizanje praga prihoda** iznad kojeg partija mora da bude predmet revizije DRI na nivo koji obezbjeđuje pokrivenost značajnijih političkih subjekata (npr. pet najvećih) bez neprimjerenog iscrpljivanja resursa.

a u isto vrijeme omogućava da DRI vrši reviziju drugi partija ukoliko to smatra potrebnim na osnovu procjene rizika.

34. Uspostaviti formalne mehanizme saradnje između ASK i DRI, uključujući:

- e) obavezu obje institucije da bez odlaganja razmijene jedna sa drugom sve relevantne informacije o finansiranju političkih partija/izbora koje su relevantne za nadzorne aktivnosti i posebno da obavijeste jedna drugu bez odlaganja o bilo kom kršenju ili problemima koje otkriju tokom nadzornih aktivnosti.
- f) planirane sastanke prije i nakon što DRI sprovede reviziju godišnjih finansijskih izvještaja - u prvom slučaju kako bi ASK izvjestila DRI o svojim nalazima vezanim za godišnje finansijske izvještaje, a u drugom slučaju kako bi DRI izvjestio ASK o svojim nalazima i drugim mogućim otvorenim pitanjima (npr. sumnji da je bilo kršenja) koja nisu mogla biti uključena u formalni izvještaj iz revizije.
- g) sastanke nakon raspisivanja izbora i nakon što se završi izvještaj ASK o nadzoru nad kampanjom prije izbora - prvi tako da DRI može da izvjesti ASK o svim nalazima relevantnim za izbore koji se nalaze u izvještajima iz revizije i godišnjim izvještajima, u drugom slučaju tako da DRI može da dobije izvještaj o svim nalazima ASK uključujući svaki uvid koji nije bio uključen u izvještaje ali je relevantan za aktivnosti nadzora.
- h) posebni cilj saradnje treba da bude da se spriječe kontradiktorni nalazi kroz razmijenu svih relevantnih informacija.

35. ASK treba da sprovodi kontrole tokom izborne kampanje i) na osnovu ocjene rizika koja smanjuje kvantitet i subjekata i aktivnosti koje su predmet kontrole, kako bi ii) kontrole bile detaljne, sa punom verifikacijom tačnosti predatih podataka. Ovo se odnosi i na kontrolu političkih subjekata i na kontrolu javnih institucija.

36. Prije izborne kampanje, ASK treba aktivno da podigne svijest među relevantnim subjektima (*stakeholderima*) (medijima, NVO, itd.) o obavezi političkih subjekata i javnih subjekata tokom izborne kampanje, o kanalima za pritužbe na navodne povrede, koje vrste pritužbi su u nadležnosti ASK i što treba da sadrže kako bi bile procesuirane.

37. Rok za ASK da izvrši reviziju post-izbornih izvještaja treba da bude značajno produžen, recimo na tri mjeseca. Uz to treba da se implementira Preporuka 40 koja se odnosi na zadržavanje (neispplaćivanje) izbornih subvencija.

38. Post-izborni izvještaj ASK treba da bude strukturiran na standardizovan način tako da bude lak za korišćenje. Samo informacije koje su direktno relevantne za nadzor/kontrolu treba da budu uključene, a treba obezbijediti sažetak svih ključnih informacija i podatke predstavljati na koherentan i dosljedan način uz odgovarajuća vizuelna pomagala.

## 2.15 Sankcije

Kao što je već opisano u Dijelu 2.7, sankcije mogu biti privremena obustava/obustava državnog finansiranja, upravne mjere koje obuhvataju novčane kazne, i krivična optužba (za zloupotrebu državnih sredstava). Sadašnji sistem sankcija pokazuje sljedeće probleme.

### Opšta zapažanja

- Shodno međunarodnim standardima i dobroj praksi, kazne bi trebalo da budu djelotvorne, srazmjerne i odvraćajuće. Iako sankcije mogu da se kreću od veoma niskih novčanih kazni do obustavljanja državnog finansiranja, sadašnji sistem zapravo ne predviđa djelotvoran niz progresivnih sankcija. Naime:
  - ASK može da izdaje upozorenja, ali samo u toku postupka kontrole i kada se uočena/e povreda/e mogu otkloniti u toku postupka. Nije uspostavljen pristup gradiranja kazni prema kriterijumima kao što su istorija i kontekst konkretne povrede zakona. V. upravne sankcije niže u tekstu.
  - Iako je ZFPSIK predvidio znatnu slobodu odlučivanja prilikom izricanja kazni za konkretne povrede zakona, pitanja srazmjernosti a naročito slabih rezultata sudova u izricanju novčanih kazni predstavljaju dodatne smetnje za postizanje dobre prakse u ovoj oblasti.

### Neisplaćivanje/privremena obustava/obustava finansiranja iz budžeta

Odredbe o uslovljenosti finansiranja iz budžeta pokazuju sljedeće slabosti.

**Finansiranje redovnog rada.** Ministarstvo finansija/lokalna uprava može obustaviti ili privremeno obustaviti sredstva za finansiranje redovnog rada ukoliko nije podniet godišnji izvještaj. Međutim, ne postoji odredba o obustavi ili privremenoj obustavi uplate sredstava u slučaju ozbiljnih nepravilnosti u izvještaju.

**Sredstva za izborne kampanje.** ASK može obustaviti uplatu druge tranše finansiranja za izbornu kampanju ako nijesu dostavljeni izvještaj o izbornoj kampanji ili prateća dokumenta, ili ukoliko sredstva nisu prikupljena preko posebnog bankovnog računa već stečena na drugi način. ASK može takođe izreći mjeru djelimičnog ili potpunog gubitka prava na budžetska sredstva ako politički subjekat koristi sredstva stečena za troškove izborne kampanje u druge svrhe a ne za one koje su definisane kao troškovi izborne kampanje u članu 13, sredstva nisu prikupljena preko posebnog bankovnog računa, ili u slučaju "povrede zakona iz člana 11 stav 10." (član 48)

- Najozbiljniji problem sa ovim odredbama već je opisan u Dijelu 3.6 – kratak rok od sedam dana u kojem ASK mora da donese takvu odluku (i, podrazumijeva se, da pregleda izvještaje). Kao što je već data preporuka u Dijelu 3.6, ovaj rok trebalo bi produžiti. Međutim, u trenutnoj situaciji to bi značilo da će značajan dio budžetskih sredstava biti primljen tek duže vrijeme nakon izbora.
- Članom 11 stav 10 predviđeno je da "Ministarstvo, odnosno organ lokalne uprave obustavi uplatu sredstava iz stava 4 ovog člana političkom subjektu, ako u roku iz člana 37 ovog zakona ne podnese godišnji konsolidovani finansijski izvještaj za prethodnu

godinu." Poziv u članu 48 na ovaj član kao kriterijum za obustavljanje ili privremeno obustavljanje budžetskih sredstava nije jasan jer članom 11 stav 10 zapravo nije definisana povreda zakona.

- Prenos sredstava privremeno se obustavlja do pravosnažne odluke suda za prekršaje. Iz ovoga nije jasno da li je "pravosnažna odluka" na koju se upućuje odluka o privremenoj obustavi prenosa sredstava ili o upravnim sankcijama za isti prekršaj zbog koga su sredstva i zadržana, odnosno da li se sredstva puštaju nakon te odluke (kakva god da je) ili samo ako je odluka donijeta u korist partije/političkog subjekta. Odugovlačenja sudskog postupka mogu, takođe, u stvarnosti da znače privremenu obustavu finansiranja bez obzira na činjenično stanje u postupku.

Ministarstvo, odnosno organ lokalne uprave obustaviće uplatu sredstava iz stava 4 ovog člana političkom subjektu, ako u roku iz člana 37 ovog zakona ne podnese godišnji konsolidovani finansijski izvještaj za prethodnu godinu.

- Odsustvo jasne definicije "pratećih dokumenata" već je pomenuto u Dijelu 3.5.
- Povreda zakona koja podrazumijeva korišćenje sredstava namijenjenih za izbornu kampanju u druge svrhe postala bi manje bitna ili nebitna ukoliko se sprovede. Preporuka broj 7 o prestanku razdvajanja prikupljanja sredstava za redovni rad i za aktivnosti koje se odnose na izbornu kampanju.
- Kada se posmatraju zajedno, ove stavke vode do pitanja da li bi obezbjeđivanje sredstava za izborne kampanje trebalo da se odvoji od obaveza izvještavanja (ili da se veže samo za formalnost podnošenja izvještaja), a da se predvide mehanizmi kojima se redovno finansiranje može privremeno obustaviti u slučaju ozbiljnih kršenja u finansiranju izborne kampanje.

#### **Upravne sankcije**

- Imajući u vidu obim sankcija, čini se da je raspon novčanih kazni u ZFPSIK uglavnom opravdan. Zakon je podijeljen na način da se slični rasponi novčanih kazni primjenjuju na širok opseg različitih prekršaja i možda bi trebalo provjeriti i proći kroz listu prekršaja u okviru svakog raspona novčanih kazni kako bi se obezbijedila srazmjernost. Na primjer, ASK je postavila pitanje da li je novčana kazna za nepodnošenje godišnjeg izvještaja na vrijeme - najmanje 10.000 eura - srazmjerna ako se jedan dan zakasni sa podnošenjem izvještaja. Ovo je direktno povezano sa pitanjem na koje je ukazano u dijelu "Opšta zapažanja" a koje se odnosi na potrebu da ASK može da izriče pun raspon sankcija na progresivan način.
- ASK ne može da izriče upravne novčane kazne direktno već pokreće postupak pred sudom za prekršaje. Po mišljenju svih sagovornika, u praksi je ovo imalo nepovoljne posljedice jer sudovi izriču kazne blizu donje granice raspona, i čak su ih i dodatno umanjivali primjenom odredaba o olakšavajućim okolnostima iz Zakona o prekršajima.

- Kada grupe građana ili NVO učestvuju na izborima kao politički subjekat, one ne mogu biti predmet upravnih sankcija za kršenja zakona jer po crnogorskom pravu nisu pravna lica i, iz tog razloga, sudovi za prekršaje odbacuju takve predmete.
- Ukoliko opština ne raspodijeli budžetska sredstva na koja politički subjekti imaju pravo, ili obezbijedi sredstva nakon izbora bez obzira na stav/odluku ASK o tome da li je, politički subjekt ispunio uslove za to (drugim riječima, krši član 15), ZFPSIK ne predviđa nikakvu sankciju za opštinu niti njeno/a odgovorno/a lice/a.
- Zakonom nisu predviđene nikakve sankcije kada opština ne prikupi i ne objavi podatke o isplatama socijalnih davanja tokom izborne kampanje (član 29)

### Krivične sankcije

- Nijedan postupak nije pokrenut po članu 193a Krivičnog zakonika. Iako ovo možda nije iznenađujuće, imajući u vidu činjenicu da je taj član uveden tek 2015. godine, i tužilaštvo i ASK su se saglasili da komunikaciju između ASK i tužilaštva treba intenzivirati - na primjer, kada ASK sazna za navodna krivična djela ili uoči da nešto ukazuje na moguća kršenja.

### Preporuke

39. Generalno gledano, sankcije za povredu ZFPSIK treba da budu osmišljene tako da postoji njihova gradacija. Na primjer, ASK treba da bude u mogućnosti da izda javni ukor/upozorenje, nakon čega bi uslijedile novčane kazne određene prema težini povrede (učestalosti, dimenzijama/obimu, da li je bilo olakšavajućih okolnosti ili ne, itd.), uz povlačenje budžetskih sredstava kao mogućnost sankcije za teže slučajeve. Takođe treba da bude moguće da se za veoma teške slučajeve koriste i odredbe iz krivičnog prava o prevari ili lažnom računovodstvu.

40. Izmijeniti članove 14 i 48 ZFPSIK tako da ASK može da ne isplati dio državne subvencije za izbornu kampanju koja se dodjeljuje nakon izbora samo ako politički subjekat ne preda izvještaj i prateću dokumentaciju. Uspostaviti ovlašćenje ASK da onemogući da partija ili politički subjekat dobije subvencije na budućim izborima kada se nakon što je data subvencija otkriju ozbiljne netačnosti u izvještajima o finansiranju izborne kampanje, i sve dok se te netačnosti ne isprave.

41. Izmijeniti član 11 ZFPSIK tako da Ministarstvo finansija može da obustavi redovno budžetsko finansiranje u slučajevima gdje se otkrije da godišnji finansijski izvještaj ili izvještaj iz finansiranja izborne kampanje sadrže ozbiljne netačnosti ili druge teške povrede ZFPSIK. Obustavljanje u ovim slučajevima treba da stupi na inicijativu ASK ili DRI (ili samo ASK, ali i na osnovu informacija koje joj dostavi DRI).

42. Pregledati upravne sankcije u ZFPSIK (članove 51 - 57) da bi se obezbijedilo da minimalne novčane kazne nisu prevelike u određenim slučajevima (npr. minimalna novčana kazna za nepredavanje izvještaja na vrijeme), i prilagoditi ih gdje je to prikladno.

43. Izvršiti neophodne izmjene zakonskih odredbi tako da ASK može direktno da izriče upravne novčane kazne.

44. Izmijeniti član 2 ZFPSIK (i/ili druge zakone ako je potrebno) da bi se obezbijedilo da su svi politički subjekti koji učestvuju u izborima definisani kao pravna lica.

45. Dodati kaznenim odredbama novčane kazne za odgovorna lica u opštinama za:

- a. povredu člana 15 ZFPSIK- ako ne izvrše prenos sredstava za redovan rad ili takva sredstva prenesu, a ne obavijeste ASK da je politički subjekat u potpunosti ispunio uslove obaveznog izvještavanja;
- b. povredu člana 29 - ako ne prikupe ili ne objave podatke o raspodjeli socijalne pomoći u toku izborne kampanje.

46. Formalizovati kanale komunikacije između ASK sa jedne strane i DRI i tužilaštva sa druge strane, tako da DRI proaktivno obavještava ASK o sumnjama da je došlo do povreda ZFPSIK (u skladu sa Preporukom 34), i da ASK proaktivno obavještava tužilaštvo o svakoj indikaciji da postoje povrede člana 193a Krivičnog zakonika.

### **3 USPOSTAVLJANJE SISTEMA EVIDENCIJE O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA**

Da bi ASK mogla da prati svoje aktivnosti sprovođenja nadzora i da bi mogla da izmjeri djelotvornost tih aktivnosti, neophodno je da se njene aktivnosti sprovođenja nadzora u oblasti finansiranja političkih partija i izbornih kampanja evidentiraju u formatu koji je pristupačan i razumljiv. I sama ASK je naglasila da je to potrebno, naročito kada je riječ o nadzoru za vrijeme izbornih kampanja, kada Agencija neprekidno vrši kontrolu nad stotinama javnih subjekata i desetinama političkih subjekata. To je potrebno i da bi druge zainteresovane strane mogle da se orijentišu u komplikovanoj regulatornoj areni, a i da bi ASK bila odgovorna za svoje aktivnosti nadzora. Sistem evidencije može se, stoga, posmatrati kao interni informacioni sistem ASK za njene sopstvene namjene, ili kao sredstvo spoljne komunikacije. Pretpostavka za preporuke iz ovog dijela je da su preporuke iz Dijela 3 sprovedene.

#### **3.1 Opšti komentari**

Formalizovane informacije (podaci, statistički podaci) o poštovanju propisa i izvršenju po prirodi su korisne sami po sebi, i za direktnu upotrebu - na primjer, da bi ASK mogla da informiše javnost. Međutim, takvi podaci moraju se tumačiti veoma pažljivo ukoliko se koriste za donošenje kvalitativnih zaključaka o djelotvornosti regulatornog sistema. Sljedeća pitanja naročito su važna.

- Nije samo po sebi očigledno koja vrsta statističke promjene predstavlja dokaz "uspješnosti". Povećanje broja prigovora o navodnim povredama zakona moglo bi da ukaže na poboljšanje u sistemu prigovora, ali bi moglo isto tako da ukaže i na namjerno nastojanje političkih subjekata da pokušaju da zaustave funkcionisanje nadzora; ili može i da ne bude naročito relevantno ukoliko je većina prigovora nedopuštena. Nasuprot tome, smanjenje broja prigovora moglo bi da ukaže na stav da je podnošenje prigovora gubljenje vremena. Povećanje broja prekršajnih postupaka moglo bi da ukaže na poboljšanje izvršenja, ili smanjenje poštovanja propisa, i tome slično.
- U praksi, kvantitativni indikatori (kao što su ovi prethodno pomenuti) nikada nisu dovoljni da pruže adekvatnu sliku, i treba da ih prate kvalitativne informacije, kao što je opis najvažnijih predmeta.

Imajući u vidu prethodno navedeno, sljedeći dijelovi teksta ukazuju koje informacije bi trebalo prikupiti i pohraniti u sistem. Najvjerovatnija izvodljiva forma sistema za brojčane podatke u tehničkom smislu su vjerovatno, kratkoročno, Excel tabelle, u koje se ručno unose neobrađeni podaci (npr. iz petnaestodnevnik izvještaja o donacijama) čim postanu dostupni, i u kojima se automatski vrši sabiranje podataka. Ovo mogu pratiti obični Word dokumenti koji sadrže kvalitativni opis predmeta. Idealno bi bilo da se te informacije integrišu u sistem baze podataka ASK, što bi omogućilo efikasniju obradu podataka, mogućnost pretraživanja itd.

### 3.2 Tokom izbornih kampanja

ASK treba da uspostavi mehanizme za prikupljanje, pohranjivanje i stavljanje na raspolaganje sljedećih podataka:

- lista kontrola koje je sprovela ASK: kontrolisani subjekti, koji aspekti finansiranja kampanje su kontrolisani u pojedinim slučajevima i da li je kontrola obuhvatila provjeru formalnog poštovanja propisa (na osnovu dostavljenih podataka) ili provjeru dostavljenih podataka.
- Sljedeći ukupni kumulativni podaci:
  - broj političkih subjekata koji učestvuju na izborima
  - broj ispunjenih (15-dnevnih) rokova za dostavljanje izvještaja o donacijama
  - potrošnja svakog političkog subjekta, ažurirana po prijemu 15-dnevnih izvještaja.
  - donacije primljene tokom kampanje.
  - broj povreda propisa koje je ASK uočila tokom planiranih kontrola i koje je istražila saglasno članu 44 ZFPSIK, raščlanjen po odredbama propisa i političkim subjektima na koje se odnosi povreda
  - broj primljenih prigovora, raščlanjen po odredbama propisa i subjektima koji su predmet prigovora
  - broj prigovora prihvaćenih i obrađenih u skladu sa članom 44 ZFPSIK
  - broj postupaka po prigovorima koji su okončani odlukom o utvrđenoj povredi zakona
  - broj izrečenih upravnih sankcija (ukoliko ASK bude ovlašćena da direktno izriče sankcije) ILI broj sankcija koje su izrekli sudovi za prekršaje (ukoliko se zadrži sadašnji sistem)



- prosječni obim sankcije za svaku vrstu povrede zakona
  - broj inicijativa podnijetih tužilaštvu, raščlanjen po stavovima
  - broj partija koje su podnijele izvještaj nakon izbora, i broj partija koje su to učinile u zakonskom roku
  - broj slučajeva kada je ASK obustavila sredstva za finansiranje izbora nakon izbora
- Za značajne slučajeve - npr. naročito teške povrede zakona/navodne povrede zakona ili povrede koje su važne iz regulatornih razloga (npr. povrede koje ilustruju potrebu da se izmijene pravila), kratak opis predmeta prema standardizovanoj strukturi, na primjer:
    - priroda povrede zakona/navodne povrede zakona, naziv političkog subjekta
    - na koji način je ASK saznala za povredu zakona (po službenoj dužnosti, prigovor, obavještenje druge institucije itd.)
    - opis
    - sprovedeni postupak
    - zaključci, uključujući sankcije ili predložene sankcije/dalje postupanje
    - eventualne konačne odluke
- Informacije o ispunjavanju drugih obaveza ASK-a
    - broj finansijskih izvještaja koje je objavila u utvrđenom roku
    - broj postupaka po prigovorima koji su objavljeni na internet stranici u utvrđenom roku (broj dana) od dana okončanja postupka

### 3.3 Opšte informacije o sprovedenom nadzoru, poštovanju propisa i izvršenju

Kada se radi o poštovanju propisa i sprovođenju nadzora van izbornih perioda, može se slijediti slična logika, sa modifikacijama koje odražavaju razlike u određenim obavezama nad kojim ASK i DRI vrše nadzor:

- broj partija/političkih subjekata koji imaju obavezu podnošenja izvještaja
- broj partija/političkih subjekata koji podnose godišnje izvještaje u zakonskom roku
- broj partija/političkih subjekata kod kojih je DRI izvršila reviziju
- broj preporuka koje je izdala DRI, raščlanjen po vrsti povrede propisa
- broj sprovedenih preporuka iz revizija izvršenih prethodnih godina
- broj prijava DRI o sumnji u postojanje povreda propisa, raščlanjen po organima kojima su prijave dostavljene: ASK, sud za prekršaje, tužilaštvo
- posljedice postupaka po prijavama DRI