



PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE

na Nacrt zakona o izmjenama i
dopunama Zakona o finansiranju
političkih subjekata i izbornih kampanja

Uvodne napomene

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (Zakon, ZFPSIK) predstavlja jedan od ključnih akata kojim se omogućava fer i ravnopravan izborni proces, sprečavaju zloupotrebe državnih resursa u kampanjama, suzbijaju uticaji iz inostranstva i suprotstavlja se nedozvoljenom i skrivenom finansiranju partija i kandidata.

Pored izuzetnog značaja za unutrašnje demokratske procese, ZFPSIK jeste jedan od propisa koji su veoma značajni i za naš integracioni put. Evropska komisija (EK) je u posljednjem izvještaju naglasila da je potrebno “hitno izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, kako bi zemlja riješila postojeće nedostatke i u potpunosti ga uskladila sa evropskim standardima...čime će se značajno povećati transparentnost i kontrola troškova političkih partija, kao i spriječiti zloupotreba državnih resursa, uključujući kroz odvrćajuće sankcije”.

Na samom početku rada Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu (Odbor, OSIR) predstavnici naše organizacije su predložili da se ovaj zakon ne izdvaja od ostalih koji su značajni za izborni proces za šta nije bilo razumijevanja, odnosno političke volje. Razlog ovog našeg je činjenica da se bez promjene ostalih zakonskih tekstova koji se tiču izbornog procesa, ne mogu u potpunosti riješiti ključni problemi niti ispuniti preporuke međunarodnih institucija.

Prije svega, da bi se omogućile kvalitetnije kontrole potrebno je mijenjati Zakon o sprečavanju korupcije. Potrebno je pokrenuti reformu koja će Agenciju za sprečavanje korupcije (ASK) osloboditi od političkih uticaja i pružiti institucionalne garancije da ova institucija prestane da se bavi površnim administrativnim provjerama i fokusira na zaštitu integriteta izbornog procesa. Nažalost, iako su u toku izmjene Zakona o sprečavanju korupcije, u njegovom nacrtu nema mehanizama za ograničenje političkog uticaja na rad ASK, poput kriterijuma stručnosti i nepristrasnosti za izbor članova Savjeta ASK, te proširenje ovlašćenja i obaveza Savjeta u pogledu kontrole nad radom ASK, uključujući i izvještavanje prema Skupštini.

Da bi sankcije ostvarile svoju odvrćajuću funkciju, ali i omogućile efikasno krivično gonjenje prikrivenog i nelegalnog finansiranja politike, potrebno je promijeniti Krivični zakonik kako se to sugeriše u izvještaju EK. Takođe, da bi negativnu reviziju poslovanja političkih subjekata pratila adekvatna sankcija, potrebna je sistemska regulacija postupanja po izvještajima Državne revizorske institucije (DRI).

Da bi se precizno definisalo na koga se tačno odnosi ovaj Zakon potrebno je mijenjati i davno prevaziđeni Zakon o političkim partijama.

Da bi se kvalitetno regulisala izborna kampanja treba mijenjati Zakon o izboru odbornika i poslanika, u dijelu koji se odnosi na medijsko predstavljanje jer je ono veoma važna stavka u kampanji, ali i zato što postoji različito regulisanje iste materije u dva zakona.

Konačno, zakonodavni okvir koji uređuje finansiranje političkih partija i izbornih kampanja s pravom se smatra jednim od stubova antikorupcijskog sistema, te je važno razmotriti u kojoj mjeri ove predložene izmjene zaista doprinose djelotvornoj borbi protiv političke korupcije.

Kako bilo, nakon više od godinu dana rada OSIR-a, predstavljen je Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Iako ovaj dokument pokušava da popravi određene slabosti postojećeg sistema, on je tek fragment šire reforme, bez koje će njegov domet biti ograničen. Da bi Nacrt prerastao u zakon koji se može efikasno primjenjivati, nužno je uložiti dodatni napor u otklanjanje brojnih nedostataka koji, ukoliko ostanu, mogu ozbiljno ugroziti svrhu usvajanja ovog akta.

Dakle, prva preporuka CDT-a jeste da se Nacrt dodatno sagleda sa ciljem preciziranja termina, usavršavanja definicija, dodatnog testiranja predloženih rješenja, i najvažnije - sagledavanja jesu li Nacrtom riješeni najvažniji problemi u našoj dosadašnjoj praksi finansiranja političkih subjekata i kakve će realne promjene on donijeti.

Ovo pitanje je tim važnije u svjetlu lošeg iskustva sa IBAR zakonima, koji su, zarad privida ispunjavanja forme, mijenjani bez stvarne suštinske reforme — rezultat toga je da su neki od njih već nakon nekoliko mjeseci morali ponovo u proceduru izmjena, što je ozbiljno dovelo u pitanje kredibilitet cijelog procesa.

CDT smatra da se nacrt mogao značajno usavršiti u ovim i drugim tehničkim segmentima prije nego što se zatraži mišljenje stručne javnosti o njegovom kvalitetu, a onda i tekst proslijedi na mišljenje Evropskoj komisiji.

Takođe, potrebno se vratiti na predloge o kojima je uspostavljena saglasnost na sjednicama radne grupe koja je pripremala Nacrt, a koje se, i pored dogovora, nijesu našli u njegovom tekstu.

Dalje, javnosti je na javnu raspravu potrebno ponuditi i “prečišćeni” tekst Nacrta kojim bi se olakšalo razumijevanje predloženih promjena građanima ali i neposrednim akterima u procesu.

Ovdje treba napomenuti zaista čudnu odluku Odbora da se striktno ograniči na izmjene i dopune zakona, obrazlažući to pravno-tehničkim pravilom za izradu propisa prema kome je potrebno pristupiti donošenju novog propisa ako se više od polovine članova osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava. Ostalo je nejasno zašto je ovo od presudne važnosti

u ovom procesu izuzev ako nije postavljeno kao “alibi” za neprihvatanje ranije usaglašenih rješenja. Sveobuhvatna izborna reforma je tako i nazvana zato što treba da pođe od potrebe za temeljitom promjenom, uključujući i donošenje potpuno novih propisa gdje je to potrebno.

Pored generalnih preporuka koje dajemo u uvodnim napomenama, CDT upućuje OSIR-u i preporuke koje se tiču pojedinih konkretnih rješenja, uz napomenu da smo prioritet dali onim djelovima Nacrta za koje smatramo da imaju najveću važnost. One su napisane u najboljoj vjeri da je Nacrt moguće značajno unaprijediti pa zato predlažemo sljedeće intervencije u njegovom tekstu:

1.

U Nacrt inkorporirati odredbe koje definišu funkcionersku kampanju te utvrđuju procedure za njeno suzbijanje i sankcionisanje

Obrazloženje:

Funkcionerska kampanja je jedno od ključnih obilježja izbornih kampanja u Crnoj Gori, a nedostatno je tretirana ovim Nacrtom. To je zloupotreba javne funkcije koja se ogleda u tome da funkcioner aktivnosti u predizbornom periodu prikazuje kao "redovan rad", a suštinski su dio političke promocije, ili sebi i svojoj partiji pripisuje zasluge za realizaciju projekata koji je finansiran novcem svih građana.

U važećem Zakonu ova se oblast djelimično tretira samo u članu 44, stav 4, kroz zabranu angažovanja funkcionera na aktivnostima izborne kampanje u toku radnog vremena. Ova zabrana je u velikoj mjeri obesmišljena tumačenjem nadležnih organa da najviši javni funkcioneri nemaju određeno radno vrijeme. Zbog toga bi bilo uputno pogledati normu iz člana 55a Zakona o izboru odbornika i poslanika, koja uvodi zabranu i „dok su na dužnosti”, kao odgovor na tvrdnje da su predsjednik države, premijer i članovi vlade vječito na dužnosti bez radnog vremena.

Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR u Zajedničkim smjernicama za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa upućuju da “pravni okvir treba da obezbijedi efikasne mehanizme za zabranu javnim funkcionerima da nepošteno koriste svoje pozicije organizovanjem zvaničnih javnih događaja u svrhu izborne kampanje, uključujući humanitarne događaje ili događaje koji favorizuju ili diskriminišu bilo koju političku partiju ili kandidata. Konkretno, to se odnosi na događaje koji podrazumijevaju korišćenje određenih sredstava (državnog ili lokalnog budžeta) kao i institucionalnih resursa (osoblje, vozila, infrastruktura, telefoni, računari itd.)” U smjernicama se dalje sugerije da iako se redovan rad vlade mora nastaviti i tokom izbornog perioda, kako bi se spriječila zloupotreba

administrativnih resursa i očuvala ravnopravnost u izbornoj utakmici, pravni okvir treba da propisuje da se tokom kampanje ne smiju objavljivati značajne odluke ili saopštenja koja su usmjerena ka stvaranju povoljnog utiska o određenoj partiji ili kandidatu.

Javna funkcija nije vlasništvo funkcionera – ona pripada građanima. Funkcioner je samo privremeni nosilac te dužnosti i obavezan je da djeluje u interesu svih građana, a ne političkih stranaka ili pojedinaca.

Zakonom je potrebno jasno propisati zabranu javnim funkcionerima da koriste za političku promociju javne skupove na kojima prisustvuju, zvanična pojavljivanja u svojstvu obavljanja javne funkcije, projekte finansirane iz javnog budžeta, kao i odluke i saopštenja koja proizilaze iz njihove funkcije. To uključuje predstavljanje kandidata i njihovih izbornih programa, kao i pozivanje građana da glasaju za određene partije ili kandidate, ili da bojkotuju izbore.

U posljednjim izbornim ciklusima postalo je primjetno aktivno učešće u kampanjama i upravljačkog kadra u administraciji i javnih službenika i namještenika koji bi u demokratskim zemljama trebalo da budu garant očuvanja neutralnosti i profesionalnosti javne uprave. Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR upućuju da „pravni okvir treba da obezbijedi neutralnost državne službe zabranom učestvovanja državnih službenika u kampanjama u okviru njihove zvanične funkcije, bilo da su sami kandidati ili podržavaju druge kandidate“.

Nakon iskustva od 25 godina posmatranja izbornih procesa, sa sigurnošću možemo preporučiti OSIR da nipošto ne smije krenuti putem svojih prethodnika i, uz prigodne izgovore, izbjeći da precizno reguliše ove zloupotrebe a time i obezvrijedi kompletnu izbornu reformu.

Precizirati funkcionisanje digitalne baze podataka za evidentiranje plaćenih političkih oglasa i umjesto neadekvatne formulacije “platforme na društvenim mrežama” u članu 8. Nacrta koristiti termin “platforme za digitalnu komunikaciju i oglašavanje”

Obrazloženje:

U članu 8 Nacrta predviđena je jasna obaveza političkih subjekata da izvještavaju i o plaćenim političkim oglasima na platformama društvenih mreža, što je pozitivan iskorak. Međutim, u cilju boljeg obuhvata, izraz “platforme društvenih mreža” treba zamijeniti izrazima "platforme za digitalnu komunikaciju i oglašavanje" ili "tehnoške i društvene platforme", kako bi se obuhvatili i internet pretraživači, platforme za digitalno oglašavanje i druge velike internetske platforme.

Nacrt zakona, međutim, predviđa i obavezu arhiviranja internet oglasa u “digitalnoj bazi podataka”. S obzirom na to da takva baza trenutno ne postoji, ključno je propisati ko će biti odgovoran za njeno kreiranje i administriranje, kao i usvojiti obavezu donošenja podzakonskog akta koji će precizno regulisati ovaj proces, uključujući jasne i ostvarive rokove.

CDT smatra da poseban izazov predstavlja praktična izvodljivost ove mjere, odnosno realna mogućnost njene implementacije. Trenutno, na teritoriji Crne Gore jedino platforma Meta omogućava pristup sveobuhvatnoj bazi plaćenih oglasa u kategoriji politike i izbora. S druge strane, Google (uključujući YouTube) ne pruža transparentne podatke o političkom oglašavanju za Crnu Goru. Dostupna je samo opšta biblioteka oglasa, čija pretraga pruža ograničene informacije, i to samo ako je poznat naziv pod kojim je oglašivač registrovan.

Pristup podacima o oglasima iz Crne Gore nije moguć ni putem repozitorijuma TikTok-a, a iako ova platforma tvrdi da ne dopušta političke oglase, istraživanja ukazuju na suprotnu praksu. U svijetu društvenih mreža i digitalnih platformi, transparentnost ostaje rijetkost. Uprkos globalnom trendu rasta ovih platformi, tek mali broj njih nudi adekvatne mehanizme za praćenje i kontrolu sadržaja.

Stoga se postavlja pitanje da li je uvođenje digitalne baze u Crnoj Gori zaista ostvarivo u praksi, ili predstavlja samo privlačnu normu koja zvuči dobro, ali nije dostižna u realnosti. Ovo pitanje zahtijeva detaljnu analizu kako bi se izbjegla situacija u kojoj zakonska obaveza ostaje mrtvo slovo na papiru.

Uspostaviti ravnotežu među učesnicima izbornog procesa i onemogućiti stvaranje značajnije prednosti većih političkih subjekata u kampanji, kroz uvođenje minimalnog iznosa finansiranja koji bi na godišnjem nivou bio dovoljan za osnovno funkcionisanje svake parlamentarne političke organizacije, bez obzira na broj osvojenih mandata

Obrazloženje:

U Nacrtu je zadržano problematično rješenje koje omogućava političkim partijama da sredstva za redovan rad koriste i za kampanju, a pritom nije uvedeno makar razumno ograničenje na iznos sredstava koji se može prenijeti na račun za kampanju, uprkos našem insistiranju na ovom pitanju tokom čitavog procesa. Takav pristup ozbiljno narušava osnovne principe na kojima zakon počiva i dodatno otežava postizanje fer političke utakmice.

Pored toga, između decembra 2024. i marta 2025. u Nacrt zakona je bez adekvatne procedure, naknadno unesena odredba kojom se troškovi redovnog rada nastali tokom kampanje ne smatraju izbornim troškovima. Ovo je suprotno opšteprihvaćenom principu da se svi poslovi i aktivnosti političkih subjekata u periodu kampanje tretiraju kao troškovi kampanje.

Jedna od ključnih primjedbi iz mišljenja OSCE/ODIHR: “potrebno je preispitati ravnotežu između finansiranja iz budžeta i privatnog finansiranja kako bi se osiguralo da sistem finansiranja iz budžeta za zakonske i aktivnosti vezane za kampanje političkih partija ne daje nepravednu prednost većim, etabliranim partijama na račun manjih ili novijih političkih partija.”

Takođe, tokom posmatranja prijevremenih parlamentarnih izbora 2023. godine, ODIHR je zapazio da „toliko visok iznos finansiranja na godišnjem nivou i tokom kampanje doprinosi nejednakim finansijskim mogućnostima učesnika.”

Prema podacima Ministarstva finansija, opredijeljena sredstva za redovni rad partija u 2024. godini kreću se od preko 1,7 miliona za najveće PES ili 1,2 za DPS, do svega 25-60 hiljada eura koliko se izdvaja za neke male članice koalicionih lista. Takva disproporcija ne samo da favorizuje velike i etablirane partije, već praktično eliminiše šanse za ozbiljniju konkurenciju manjih ili novih političkih aktera. Time se obesmišljava osnovni cilj zakona, koji bi trebalo da podstiče poštenu konkurenciju.

Dodatno, mogućnost da se sredstva za redovan rad koriste za kampanju briše granicu između ove dvije jasno definisane kategorije, iako zakon insistira na njihovoj razdvojenosti. Ako se sredstva za redovan rad i kampanju mogu koristiti bez ikakvih ograničenja i jasne kontrole, postavlja se pitanje čemu uopšte služe odvojene definicije ovih sredstava.

U članu 5 Nacrta predviđa se izmjena načina raspodjele budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata. Umjesto dosadašnjih 20%, sada je predloženo da se 30% sredstava raspodijeli u jednakim iznosima svim političkim subjektima, dok se preostalih 50% (umjesto ranijih 60%) dijeli srazmjerno broju osvojenih mandata. Ova promjena predstavlja korak naprijed u odnosu na raniji izrazito nepravedni model, ali i dalje nije dovoljno za stvaranje uslova za fer političku konkurenciju. Naime, liste sa jednim ili dva poslanika će i dalje primati nedovoljna sredstva za stabilno funkcionisanje.

Za izgradnju demokratskog i pluralističkog političkog ambijenta, potrebno je razmotriti uvođenje minimalnog iznosa finansiranja koji bi na godišnjem nivou bio dovoljan za osnovno funkcionisanje svake parlamentarne političke organizacije, bez obzira na broj osvojenih mandata. Tek nakon osiguravanja ovog minimuma, ostatak sredstava može se raspodijeliti srazmjerno broju mandata, čime bi se postigla ravnoteža između jednakosti i proporcionalnosti u finansiranju.

U članu 10 Nacrta uspostaviti model za ograničenje troškova izborne kampanje za parlamentarne izbore koristeći modele koje je pripremila ekspertkinja koja ga je pripremala

Obrazloženje:

U preliminarnom mišljenju OSCE/ODIHR (tačka 40) preporučeno je ograničavanje ukupnih troškova izborne kampanje prema jasnoj formuli, kao i uvođenje najvišeg dozvoljenog iznosa na godišnjem nivou.

U predlogu ekspertkinje je bio razrađen model za ograničenje troškova izborne kampanje koji se u Nacrtu ne spominje, iako ni na jednoj od sjednica radne grupe nije bilo protivljenja predlogu.

Predloženo je da se, umjesto enormno visokog iznosa limita za parlamentarne izbore i izrazito niskog iznosa za lokalne izbore, limit potrošnje ustanovi na osnovu fiksnog iznosa po biraču, kako bi se tačno odrazili stvarni troškovi izbornih kampanja, s obzirom na to da broj registrovanih birača u Crnoj Gori iznosi oko 540.000.

U predlogu ekspertkinje se, na primjer, navodi da je u Bosni i Hercegovini, limit troškova 0,30 BAM (oko 0,15 EUR) po biraču, primjenjen na 3,4 miliona registrovanih birača. U Sjevernoj Makedoniji, limit iznosi 110 MKD (1,60 EUR) po biraču za 1,8 miliona registrovanih birača. Slovenija postavlja svoj limit na 0,40 EUR po biraču za 1,7 miliona registrovanih birača. U Moldaviji, Centralna izborna komisija (CIK) utvrđuje limit potrošnje na osnovu broja birača, pri čemu su za lokalne izbore 2023. godine limiti kretali od 6.023 MLD (312 EUR) za selo Salcia do 15.572.097 MLD (806.842 EUR) za Kišinjev. U Slovačkoj, zakon predviđa limit od 3 miliona EUR za izborne troškove kandidata počevši od 180 dana prije sazivanja izbora. U Hrvatskoj, ukupni troškovi kampanje za svaku listu kandidata ne smiju premašiti 1,5 miliona HRK (oko 200.000 EUR) po izbornoj jedinici tokom parlamentarnih izbora. U Češkoj, zakon utvrđuje plafon od 90 miliona CZK (oko 3,5 miliona EUR) za izborne troškove stranaka, pokreta i koalicija za svakog učesnika.

Ograničenja troškova za kampanje ključna su za obezbjeđivanje fer, demokratskih i transparentnih izbornih procesa. Prije svega, ona omogućavaju ravnopravnu političku utakmicu sprečavajući da bogatije partije ili kandidati dominiraju izbornim prostorom zahvaljujući nesrazmjernim finansijskim resursima. Bez ovih ograničenja, manji politički akteri, koji nemaju pristup velikim sredstvima, teško mogu ravnopravno komunicirati svoje ideje i politike biračima.

Pored toga, ograničenja troškova smanjuju rizik od korupcije. Kada ne postoje jasne granice, kandidati su često skloni da pribjegavaju velikim donacijama, što može rezultirati prekomjernim uticajem bogatih pojedinaca, kompanija ili interesnih grupa na njihovu političku agendu. Bez kontrole nad troškovima, bogati ili strani akteri s nejasnim motivima mogu nesrazmjerno uticati na ishod izbora kroz finansiranje kampanja.

5.

U članu 16 i 17 Nacrta detaljno precizirati pojmove, izvesti definicije i procedure koje će onemogućiti arbitrarno tumačenje odredaba vezanih za postupanje trećih lica i izbornoj kampanji, te spriječiti nelegitimne uticaje ali i veoma moguće političke zloupotrebe i ograničavanje slobode izražavanja ili udruživanja

Obrazloženje:

Nove odredbe koji regulišu kampanju trećih lica potrebno je preciznije izvesti, kako bi zakon pružio jasnu definiciju ko jesu i ko nijesu treća lica u smislu ovog zakona i šta čini i šta ne čini kampanju trećih lica, kako bi se izbjegle moguće zloupotrebe. Ovo je posebno važno u kontekstu zaštite slobode izražavanja, kako se ne bi uvela neopravdana ograničenja u iznošenju stavova o pitanjima od javnog interesa.

CDT predlaže da se ova dva člana Nacrta preformulišu i da glase:

“Član 16

U članu 33 stav 3 briše se.

Dosadašnji stavovi 4, 5, 6 i 7 postaju stavovi 3, 4, 5 i 6.

Član 17

Poslije člana 34 dodaju se dva nova člana koja glase:

Kampanja trećih lica

Član 34a

Treće lice, odnosno fizičko ili pravno lice koje nije politički subjekti u smislu ovog zakona ili kandidat na izbornoj listi nekog političkog subjekta, ima pravo da sprovodi kampanju pod uslovima propisanim ovim zakonom

Kampanja trećih lica podrazumijeva plaćenu aktivnost ili skup aktivnosti koje u toku izborne kampanje sprovodi treće lice, a koja ima za cilj da pozitivno ili negativno utiče na izbornu kampanju jednog ili više političkih subjekata.

Zabranjeno je sprovođenje kampanje trećih lica:

- 1) državnim organima, organima lokalne samouprave i organima lokalne uprave, javnim ustanovama, drugim pravnim licima čiji je osnivač država ili jedinica lokalne samouprave ili u kojima država ili jedinica lokalne samouprave imaju učešće u osnivačkom kapitalu;
- 2) drugim državama, stranim pravnim licima, stranim preduzetnicima;
- 3) fizičkim licima koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori.

Kampanjom trećih lica neće se smatrati iznošenje stavova o pitanjima od javnog interesa od strane nevladinih organizacija, medija ili pojedinaca.

Treće lice ne može zaključiti ugovor u svoje ime, a za račun ili u korist političkog subjekta kojim bi snosilo troškove ili dio troškova izborne kampanje.

Treće lice za sprovođenje kampanje može da prima uplate i nenovčane priloge.

Treće lice za kampanju ne može da utroši više od 20.000 eura, odnosno više od najvišeg dozvoljenog iznosa utvrđenog ovim zakonom za pojedinu izbornu kampanju.

Ukoliko vrijednost primljenih uplata i nenovčanih priloga koje je primilo treće lice prelazi iznos iz stava 7 ovog člana, treće lice je dužno da odbije prijem ili da višak vrati davaocu u roku od 15 dana od dana prijema.

Član 34b

Treće lice koje namjerava da sprovodi kampanju u skladu sa članom 34a ovog zakona dužno je da se prije započinjanja aktivnosti upiše u evidenciju kod Agencije i da otvori poseban žiro-račun kod institucije ovlaštene za poslove platnog prometa o čemu obavještava Agenciju u roku od tri dana od dana otvaranja posebnog žiro-računa.

Uplate koje treće lice prima za sprovođenje kampanje može primiti samo na poseban žiro-račun iz stava 1 ovog člana.

Treće lice je dužno da podnese izvještaj Agenciji:

- 1) o uplatama i nenovčanim priložima svakih 15 dana tokom trajanja izborne kampanje, pri čemu se nenovčani prilozi obračunavaju prema tržišnoj vrijednosti;
- 2) o troškovima kampanje pet dana prije dana održavanja izbora.

Agencija je dužna da izvještaj iz stava 3 ovog člana objavi na svojoj internet stranici u roku od 24 sata od prijema.

Treće lice je dužno da u roku od 30 dana od dana održavanja izbora pripremi i dostavi Agenciji izvještaj o porijeklu, iznosu i strukturi sredstava prikupljenih i utrošenih tokom kampanje, uz prateću dokumentaciju.

Izvještaj iz stava 5 ovog člana podnosi se u pisanom i elektronskom obliku, na obrascu koji propisuje Agencija.

Agencija je dužna da izvještaj iz stava 5 ovog člana objavi na svojoj internet stranici u roku od sedam dana od prijema. ”

Prilagoditi član 20, stav 1. Nacrta odluci Ustavnog suda od 30. maja 2014. godine i na jedinstven način u kompletan tekst inkorporirati zabrane za privredna društva u državnom ili vlasništvu lokalne samouprave

Obrazloženje:

Ustavni sud Crne Gore je u Odluci od 30. maja 2014. godine (Odluka US CG, U-I br. 13/14 - 25/2014-19) utvrdio da niz odredbi tada važećeg Zakona o finansiranju političkih partija nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

Između ostalog, jedna od ukinutih odredbi je bila i zabrana javnog oglašavanja zapošljavanja ili zapošljavanje lica u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama, državnim fondovima i privrednim društvima čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave od dana raspisivanja do dana održavanja izbora i mjesec dana nakon održavanja izbora.

Ustavni sud je tada našao da takva zabrana nije u skladu sa Zakonom o radu, koji sistemski uređuje prava i obaveze iz radnog odnosa, niti sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji je specijalni zakon za ovu oblast. Prema njihovom sudu, nijedan od ovih zakona ne predviđa mogućnost privremenog ograničavanja prava na rad ili suspenzije zasnivanja radnog odnosa, čime je ovom zabranom povrijeđeno ustavno načelo jedinstva pravnog poretka jer nije usklađena sa postojećim pravnim propisima koji regulišu radne odnose.

S druge strane, CDT smatra da je uvođenje ograničenja zapošljavanja i angažovanja potrebno našem izbornom procesu i podržava intenciju OSIR da se Nacrtom precizno urede ove zabrane.

Budući da ne želimo da bilo koja odredba Nacrta bude osporavana ili čak stavljena van snage od strane Ustavnog suda, sugerišemo Odboru da, u konsultacijama sa pravnim ekspertima, izvrši dodatnu modifikaciju i usklađivanje ovih rješenja sa našim pravnim poretkom kako bi se izbjegli negativni scenariji koje smo ranije iznijeli, a izborna reforma ostala kredibilan proces sa punom podrškom domaćih i međunarodnih ekspertskih krugova, ali i šire javnosti.

Posebno skrećemo pažnju na to da se predloženom zabranom obuhvata isključivo zapošljavanje, dok se angažovanje na osnovu ugovora o djelu ne tretira na isti način. Zapošljavanje, naročito na neodređeno vrijeme, u našem pravnom sistemu podliježe procedurama koje je znatno teže zaobići. S druge strane, poznato je da se angažovanje putem ugovora o djelu često zloupotrebljava – koristi se nezakonito za radna mjesta koja su dio osnovne djelatnosti poslodavca i koja su u pravilu već sistematizovana. Brojna istraživanja medija i nevladinih organizacija ukazuju na to da je praksa angažovanja putem konsultantskih ugovora i ugovora o djelu u javnoj upravi uglavnom motivisana partijskim ili nepotističkim interesima. Upravo zbog toga smatramo da fokus u kontekstu sprečavanja zloupotreba u kampanji treba biti na ovom problemu.

7.

Dodatno preispitati da li su povećanja visine dozvoljenih donacija u članu 7 Nacrta – na 10.000 eura za fizička i 40.000 eura za pravna lica – adekvatno postavljena, imajući u vidu ekonomske i društvene okolnosti u Crnoj Gori. Takođe, u duhu jačanja otpornosti našeg izbornog procesa na uticaj korozivnog kapitala, razmotriti uvođenje potvrda o porijeklu sredstava za subjekte koji doniraju veće iznose i sklapanje ugovora između donatora i političkog subjekta

Obrazloženje:

Ograničenja na iznose donacija od strane fizičkih i pravnih lica usvojena su u brojnim zemljama s ciljem promovisanja političkog integriteta i jednakosti. Ključno je da ovi limiti budu usklađeni s nacionalnim bogatstvom i prosječnim primanjima, kako bi se očuvala ravnopravnost u političkom procesu. Na taj način se sprečava dominacija bogatih pojedinaca ili interesnih grupa u političkim takmičenjima, čime se omogućava jednak pristup svim kandidatima i partijama. Prilagođeni limiti dodatno smanjuju disproporcionalan uticaj imućnih donatora, jačajući integritet izbora i povjerenje građana u sistem.

U tom kontekstu, potrebno je preispitati jesu li povećanja ograničenja donacija u Crnoj Gori predviđena članom 7 Nacrta – na 10.000 eura za fizička i 40.000 eura za pravna lica – adekvatno postavljena, imajući u vidu ekonomske i društvene okolnosti. Takođe, trebalo bi zakonom propisati obavezu da donacije iznad određenog iznosa budu praćene dokazom o porijeklu sredstava, kao i ugovorom između davaoca i primaoca donacije.

Iskustva iz regiona pružaju korisne primjere za unapređenje crnogorskog zakonodavstva:

- **Hrvatska:** Maksimalna vrijednost donacija fizičkih lica za izborne kampanje iznosi 3.981,68 eura, dok pravna lica mogu donirati do 26.544,56 eura. Donacije veće od 663,61 eura zahtijevaju zaključenje ugovora između davaoca i primaoca, što predstavlja dobru praksu koju bi Crna Gora mogla usvojiti.
- **Srbija:** Fizička lica mogu donirati iznos do deset mjesečnih plata, a pravna lica do trideset, kako za izborne kampanje, tako i za redovan rad partija. S prosječnom platom od oko 820 eura, limiti donacija iznose 8.200 eura za fizička i 24.600 eura za pravna lica.
- **Bosna i Hercegovina:** Fizička lica mogu donirati do 10.000 KM (cca 5.000 eura), a pravna lica do 50.000 KM (cca 25.000 eura) godišnje po političkoj stranci.
- **Sjeverna Makedonija:** Donacije fizičkih lica su ograničene na 3.000 eura, dok pravna lica mogu donirati do 30.000 eura po kampanji.
- **Bugarska:** Parlament je 2017. ukinuo sva ograničenja na donacije, što je izazvalo zabrinutost zbog potencijalnog povećanja korupcije. Međutim, Bugarska ima korisnu odredbu koju bi Crna Gora mogla razmotriti – donacije koje prelaze iznos minimalne mjesečne zarade moraju biti praćene izjavom o porijeklu sredstava.

