

The logo for UZOR, featuring the letters 'u', 'z', 'o', and 'r' in a lowercase, sans-serif font. The 'o' is replaced by a green circle. The logo is positioned in the upper right quadrant of the page, which has a dark green background. A large, light green semi-circle is partially visible behind the logo.

uzor

Udruženje za odgovorni i održivi razvoj



FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA POD LUPOM: PROBLEMI I RJEŠENJA



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



Projekat "Doprinos procesu EU integracija" sprovodi Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR). Ovaj projekat je finansiran uz doprinos Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaj ovog dokumenta predstavlja stavove njegovih autora i ne predstavlja stav Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Italije, dok je naslov odluka organizacije.

*Finansirano od strane Ministarstva vanjskih
poslova i međunarodne saradnje Italije.*

Izdavač:
Udruženje za odgovorni i održivi razvoj (UZOR)
www.uzor.me

Za izdavača:
Danko Jokanović

Autor:
Nikola Mugoša
Boris Vukašinović

Podgorica, jul 2024.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9911-581-01-3
COBISS.CG-ID 30680324

SADRŽAJ:

- 04** Uvod
- 05** Neusaglašenost zakona o finansiranju političkih Subjekata i izbornih kampanja sa drugim propisima
- 06** Nedostaci uočeni u dosadašnjoj primjeni zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja
- 09** Zabrane, ograničenja i obaveze izvještavanja u cilju transparentnosti upotrebe javnih resursa u izornoj kampanji
- 14** Kaznene odredbe
- 15** Zaključak sa preporukama
- 19** Literatura

Skupština Crne Gore je 27. decembra 2019. godine usvojila novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Službeni list Crne Gore“, broj: 3/20). Zakon je stupio na snagu početkom 2020. godine. Intencija donosioca novog propisa u ovoj oblasti bila je da se optimizuje sveukupni ambijent u kome će se odvijati naredni izborni ciklusi, te da se uspostave mehanizmi kojima će se ojačati povjerenje javnosti u izborni proces i povećati transparentnost samog procesa finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Zakonodavac se vodio idejom o potrebi jačanja uloge institucija koje su uključene u izborni proces, među kojima su Agencija za sprječavanje korupcije i Državna revizorska institucija. Tako se Zakonom uređuje kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i nadzor nad sprovođenjem od strane Agencije za sprječavanje korupcije, dok je uvedena novina koja se odnosi na vršenje revizije od strane Državne revizorske institucije, kroz reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata.

U cilju stvaranja preduslova za zakonito i transparentno finansiranje i poslovanje političkih subjekata, kao i jačanje povjerenja javnosti u izborni proces, ovim zakonom uređen je način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

Zakon je sistematizovan kroz deset poglavlja: I. Osnovne odredbe; II. Finansiranje redovnog rada političkih subjekata; III. Finansiranje izborne kampanje za izbor polanika i odbornika; IV. Finansiranje izborne kampanje kandidata za izbro Predsjednika Crne Gore; V. Zabrane i ograničenja; VI. Finansijsko poslovanje političkog subjekta; VII. Podnošenje i objavljivanje izvještaja; VIII. Nadzor; IX. Kaznene odredbe i X. Prelazne i završne odredbe.

Iako je postojeći zakonski okvir uspostavljen u sklopu sveobuhvatne zakonodavne reforme izbornog i drugog zakonodavstva i imajući u vidu relevantne međunarodne preporuke, u prvom redu preporuke OEBS/ODIHR-a, kao i u međuvremenu održane izbore, uočeno je da postojeći zakonski okvir zahtijeva brojne izmjene u cilju eliminisanja nedostataka i nejasnoća.

NEUSAGLAŠENOST ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA SA DRUGIM PROPISIMA

Primjenom Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja utvrđeno je da Agencija za sprječavanje korupcije nema formalne preduslove za pokretanje prekršajnih postupaka protiv koalicija i grupa birača, budući da oni nijesu definisani Zakonom o prekršajima, niti imaju status pravnih lica. U tom smislu od Agencije je upućena inicijativa za izmjenu u dopunu Zakona o prekršajima kako bi došlo do njegovog usaglašavanja sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se u Zakonu o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za potpunu primjenu Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Takođe, pored potrebe usklađivanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja sa Zakonom o prekršajima uočena je i potreba usklađivanja i sa Zakonom o radu i Zakonom o izboru odbornika i poslanika. U drugoj inicijativi koja je takođe upućena Skupštini Crne Gore prepoznata je potreba:

1. usaglašavanja Zakona o prekršajima sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se u Zakonu o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za potpunu primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja;

2. otklanjanja oprečnih odredbi iz Zakona o radu i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja tako što će se odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja prilagoditi odredbama Zakona o radu kojima se uređuju posebne vrste ugovora, sve u cilju veće pravne jasnoće i

3. da se u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja precizira dužina trajanja izborne kampanje, na način kako je to regulisano Zakonom o izboru odbornika i poslanika, odnosno da se predvidi da navedeni period od raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata ne može trajati duže od 100 dana.

NEDOSTACI UOČENI U DOSADAŠNJOJ PRIMJENI ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA

Prilikom primjene Zakona, konstatovano je da ne postoje procedure, kriterijumi i smjernice kojima će se voditi Uprava za katastar i državnu imovinu prilikom obezbjeđivanja poslovnih prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata. U tom smislu neophodno je donošenje propisa koji će sadržati procedure, kriterijume i smjernice kojima će se voditi Uprava za katastar i državnu imovinu prilikom obezbjeđivanja poslovnih prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata, koje će isključiti arbitrarnost u odmjeravanju okolnosti kako bi u narednom periodu u ovoj oblasti bila smanjena primjena diskrecionih ovlašćenja, a trošenje „javnog“ novca bilo transparentno, te stvoren ambijent u kojem svi politički subjekti ovo pravo mogu ostvariti pod ravnopravnim, a unaprijed poznatim uslovima.

Zakon propisuje da u priloge spadaju pružanje usluge ili proizvodi dati političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima kojima se taj politički subjekt 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 (u daljem tekstu: nenovčani prilog), te se navodi da se nenovčani prilozima obračunavaju prema tržišnoj vrijednosti i prijavljuju kao prihod. Navedeni oblik priloga nerijedak je u praksi, a stoji činjenica da je izazov definisati šta predstavlja odstupanja od tržišnih uslova. Dodatno, mehanizam suštinske kontrole ograničen je kod ovih vrsta priloga, pa je, imajući u vidu primjenu i kontrolu ove odredbe, koja ostavlja prostor za ponašanje koje može voditi zloupotrebama potrebno razmotriti dodatno ograničenje ili potpuno ukidanje nenovčanih priloga.

Takođe, Zakon prepoznaje privatne izvore finansiranja političkih subjekata, pa se između ostalog navodi, da se u privatne izvore finansiranja ubrajaju i zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori. Kao zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori navode se krediti, zajmovi i ostale usluge banaka i drugih finansijskih institucija, u skladu sa Zakonom. Postojeće zakonsko rješenje sadrži manjkavosti jer ne propisuje uslove, pravila i rokove za zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija, što usljed postojećih nepreciznosti i nejasnoća ostavlja prostor za paušalno tumačenje ove zakonske odredbe, te ograničava efikasan nadzor. Uostalom, u prilog ovoj tezi je i ***Preporuka br. 15 iz Konačnog izvještaja iz ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) sa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 30.08.2020. godine i preporuka br.20 iz Konačnog izvještaja misije ODIHR-a za posmatranje predsjedničkih izbora u Crnoj Gori od 19.03.2023. godine od 02.04.2023. godine,***

Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini iznose 0,05% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Precizirano je da budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u skupštini opštine iznose 0,11% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta (tekući budžet), za godinu za koju se budžet opštine donosi, a da izuzetno, za opštine čiji je budžet manji od pet miliona eura, budžetska sredstva za

finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u skupštini opštine iznose od 0,11% do 0,3% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta (tekući budžet), za godinu za koju se budžet opštine donosi.

Ova sredstva, saglasno Zakonu namijenjena su isključivo finansiranju ženskih organizacija u političkim subjektima i mogu se trošiti samo u skladu sa statutom te ženske organizacije. Nedostatak se ogleda u nepropisivanju prekršajnih odredbi tako da je norma koja ima za cilj stimulaciju političkog angažmana žena i osnaživanja njihovog političkog djelovanja, a bez predviđene sankcije za postupanje suprotno zakonskom određenju, ostavlja prostor za zlouporebu „namjenskih“ sredstava, tj. rizik da se isti koristi za redovan rad političkih partija, ili u toku kampanje, a samim tim postojanje člana zakona bez sankcije obesmišljava njegovu suštinu.

Činjenica je da Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, osim zabrane davanja ili primanja priloga u novcu ili obliku proizvoda ili usluga preko trećih lica, ne reguliše učesće trećih lica/strana u kampanji, za račun jednog ili više političkih subjekata, niti medijsko oglašavanje preko medija koji se ne smatraju pružaocima audiovizuelnih medijskih usluga u smislu kako je definisano Zakonom o elektronskim medijima, što sve onemogućava adekvatan nadzor i sprovođenje mjera kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe, zakonom nije regulisana ni mogućnost adekvatnog nadzora nad pravnim licima koja u Crnoj Gori nijesu registrovana kao takva, a preko kojih politički subjekti zakupljuju medijski prostor u Crnoj Gori i/ili u inostranstvu, niti obaveza ovih pravnih lica da dostavljaju cjenovnike usluga medijskog oglašavanja u izornoj kampanji, kako to propisuje Zakon. Imajući u vidu gore navedeno, postavlja se i pitanje primjenjivosti odredbe po kojoj je subjektima koji Agenciji ne dostave cjenovnik izbornog oglašavanja u propisanom roku zabranjeno pružanje usluga medijskog oglašavanja u toku izborne kampanje, budući da se radi o pravnim licima, koja nijesu registrovana kao takva u Crnoj Gori. Takođe, Zakon ne prepoznaje ni situacije u kojima pojedini mediji u skladu sa svojom uređivačkom politikom ustupaju svoj medijski prostor za predstavljanje jednom ili više političkih subjekata ili emituju njihov promotivni materijal, bez ugovorenih usluga medijskog oglašavanja i bez računa za izvršene usluge medijskog oglašavanja. U pomenutim slučajevima, postavlja se pitanje efikasnosti nadzora u smislu obaveze političkog subjekta koji je dužan da u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji izvještaj o medijskom oglašavanju u izornoj kampanji, odnosno da su subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne kampanje dužni da Agenciji dostave cjenovnik usluga medijskog oglašavanja u izornoj kampanji u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora, kao i da je subjektima koji Agenciji ne dostave cjenovnik izbornog oglašavanja u skladu sa navedenim rokom zabranjeno pružanje usluga medijskog oglašavanja u toku izborne kampanje, imajući u vidu da nije ostavljen prostor Agenciji da tumači (i na koji način), da li se u konkretnom slučaju radi o „uređivačkoj politici“ određenog medija, ili izvršenoj usluzi medijskog oglašavanja.

Imajući u vidu da u troškove izborne kampanje spadaju reklamni spotovi i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglasi i publikacije, takođe je bitno naglasiti i izazove u nadzoru koji se odnose na medijsko oglašavanje na društvenim mrežama i „online“ prostoru, odnosno na nemogućnost tačnog i preciznog utvrđivanja realnih troškova kampanje.

U odredbama Zakona koji se odnosi na obavezu zatvaranja posebnog žiro računa kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore se navodi da je kandidat za izbor Predsjednika Crne Gore dužan da poseban žiro račun zatvori u roku od 90 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora, o čemu u roku od tri dana od dana zatvaranja posebnog žiro računa, obavještava Agenciju i dostavlja dokaz o zatvaranju istog. Dalje se navodi da, ukoliko obveznik uplate sredstava ne prenese na posebni račun do zatvaranja posebnog računa, obavezan je da isti iznos sredstava uplati političkom subjektu na redovan račun. Nedostatak se ogleda u tome što zakonodavac nije prepoznao situaciju u kojoj je kandidat za izbor Predsjednika Crne Gore samostalan kandidat koji ne nastupa ispred političkog subjekta, pa ostaje nedefinisana situacija u kojoj obveznik uplate sredstava ne prenese na posebni račun do zatvaranja posebnog računa, a kandidat zatvori isti u zakonom predviđenom roku, pri čemu nije u posjedu redovnog računa političkog subjekta, budući da nije kandidat istog.

Jedna od odredbi koja je izazvala probleme u primjeni je da pravna lica, privredna društva i preduzetnici i sa njima povezana pravna i fizička lica, koji su, na osnovu ugovora sa nadležnim organima, u skladu sa zakonom, vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa, ne mogu davati priloge političkim subjektima.

Ovu odredbu je gotovo nemoguće implementirati u praksi, usljed nedostatka adekvatnih elektronskih sistema i baza podataka, koji bi omogućio Agenciji za sprječavanje korupcije da unakrsno provjeri davaoca priloga sa bazom podataka izvođača radova za javne nabavke. Ovo se naročito odnosi na povezana pravna i fizička lica, jer ne postoje baze podataka dostupne Agenciji, a koje se odnose na ova lica. Na istom fonu je i ***Preporuka br. 16 iz Konačnog izvještaja iz ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) sa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 30.08.2020. godine i preporuka br.20 iz Konačnog izvještaja misije ODIHR-a za posmatranje vanrednih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 11.06.2023. godine.***

ZABRANE, OGRANIČENJA I OBAVEZE IZVJEŠTAVANJA U CILJU TRANSPARENTNOSTI UPOTREBE JAVNIH RESURSA U IZBORNOJ KAMPANJI

Zakon prepoznaje institut zabrane vršenja pritiska i propisuje da je zabranjeno političkim subjektima, pravnim i fizičkim licima vršenje pritiska na pravna lica, privredna društva i fizička lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata. Zakon dalje, metodološki ne razrađuje način vršenja kontrole, niti omogućava fizičkim i pravnim licima na koja se vrši eventualni pritisak, da podnesu prijavu Agenciji, budući da Zakonom nije predviđena prekršajna odgovornost ni za političke subjekte, ni za pravna i fizička lica.

Kada je u pitanju ograničenje upotrebe državnih sredstava, Zakon propisuje zabranu:

- državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim Državnoj i opštinskim izbornim komisijama, mjesečne potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom;
- ova zabrana se odnosi i na, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnost od javnog interesa na osnovu ugovora sa nadležnim organom i na privredna društva koja su u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje prevencija i sprječavanje korupcije, dok je izuzetno od ove zabrane državnim ustanovama za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove poljoprivrede zabranjena mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine;
- Izuzetno, 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.

Takođe, propisana je obaveza za sve budžetske potrošačke jedinice da, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno objavljuju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu i dostavljaju ih nadležnom odboru Skupštine i Agencije.

Ipak, nije definisano šta se podrazumijeva pod mjesečnom potrošnjom, što dovodi do brojnih poteškoća u primjeni. Naime, postavlja se pitanje da li se finansiranje potrošnje koje se obezbjeđuje putem kredita i donacija, kao i sredstva koja se organima vlasti naplaćuju putem pravosnažnih i izvršnih sudskih presuda, zbirno ubrajaju u mjesečnu potrošnju ili ne. Imajući u vidu prethodno navedeno, te činjenicu da brojni organi vlasti koriste sredstva iz fondova Evropske unije, neophodno je Zakonom precizno definisati mjesečnu potrošnju, na način da se metodološki iz mjesečne potrošnje odvoje troškovi koji se odnose na kredite, donacije, kao i sredstva koja su predmet sudskog izvršenja.

Kada su u pitanju socijalna davanja, regulisano je da je državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena isplata, odnosno davanje jednokratne novčane pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, osim u slučaju smrti člana porodice, teškog oboljenja koje prouzrokuje trajni invaliditet u procentu većem od 50% ili štete na stambenom objektu ili imovini usljed požara ili prirodne nepogode.

Lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena je mjesečna potrošnja u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, veća od 20% prosječne mjesečne potrošnje za ova davanja u trećem kvartalu prethodne budžetske godine.

Takođe, propisana je zabrana dodjele socijalnih davanja sa tekuće budžetske rezerve sa državnog i sa lokalnog nivoa u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, osim u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti.

Propisana je obaveza dostavljanja podataka o vrsti, iznosima i primaocima svih oblika socijalne pomoći u toku izborne kampanje Ministarstvu nadležnom za poslove rada i socijalnog staranja, odnosno opštinama, kada se radi o raspodjeli socijalne pomoći na lokalnom nivou.

Iako je propisivanje norme kojom se uređuje transparentnost socijalnih davanja bila motivisana namjerom zakonodavca da „ograniči“ prostor za političke zloupotrebe ovog vida davanja radi sticanja izborne koristi, ono što se zapaža kao njen prvi nedostatak je sam termin „socijalno davanje“ i „svi oblici socijalne pomoći“. Naime, Zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, definiše da su prava iz socijalne i dječije zaštite osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječije zaštite. S tim u vezi, zakonom terminološki nije određen pojam „socijalno davanje“ i „socijalne pomoći“, niti su ovi pojmovi definisani Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, pa isto ostavlja prostor za tumačenje čime se kod jedne ovako osjetljive norme na zloupotrebe otvara prostor za diskreciona tumačenja i nejednakost u primjeni.

Naime, samo institut jednokratne novčane pomoći ima potrebnu jasnoću budući da se radi o vrsti osnovnih materijalnih davanja u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti (*pored materijalnog obezbjeđenja, lične invalidnine, dodatka za njegu i pomoć, zdravstvene zaštite, troškova sahrane i naknade roditelju ili staratelju korisniku prava na ličnu invalidninu*), dok je institut materijalnih davanja potrebno zamijeniti institutom „osnovnih materijalnih davanja“ kako bi se na adekvatan način upodobio sa odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Nepreciznost u definisanju osnovnog termina ovog člana Zakona, kao i predviđanje izuzetka kojim se u pogledu zabrane isplate „socijalnih davanja“ u godini održavanja lokalnih i parlamentarnih izbora, propisuje da su takve isplate moguće u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti može stvoriti prostor za zloupotrebe, ako se ne predvidi poseban nivo transparentnosti i jasniji i precizniji mehanizmi kontrole raspolaganja ovim sredstvima.

Još jedna u nizu zabrana koja ostaje bez adekvatne sankcije odnosi se na zabranu javnim funkcionerima korišćenja službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe. Ipak, za kršenje ove zabrane izostala je prekršajna sankcija u samom zakonu, koja se mora predvidjeti, kao i sam postupak utvrđivanja ovog kršenja, kao jedini način kako se može doprinijeti efikasnijoj prevenciji zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe.

Dodatno, Zakonom je propisana obaveza sedmodnevnog objavljivanja svih izdatih putnih naloga od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. Ova obaveza predviđena je za sve državne organe, organe državne uprave, organi lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove, državne fondove i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave. Kada je u pitanju obuhvat organa koji imaju obavezu objavljivanja svih izdatih putnih naloga bilo bi poželjno preispitati uvođenje iste obaveze i za nezavisna i regulatorna tijela imajući u vidu njihov značaj i uticaj, kako bi se obuhvat organa, obveznika zakona izjednačio sa onim koji je prepoznat u Zakonu o sprječavanju korupcije.

Iako je neizvršavanje ove obaveze prekršajno sankcionisano, upotreba termina „sedmodnevno“ u ovom članu zakona, stvara poteškoće u praksi kod utvrđivanja momenta u kojem je organ bio dužan da objavi odnosno dostavi Agenciji putne naloge.

Isti izazov, kada su u pitanju rokovi i utvrđivanje kršenja istih, zastupljeni su i u odnosu na odredbe Zakona:

- u kojoj se kaže da je politički subjekt dužan da u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji izvještaj o medijskom oglašavanju u izbornoj kampanji;
- kod obaveze budžetskih potrošačkih jedinica da sedmodnevno objavljuju na internet stranici analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu;
- kod obaveze dostavljanja podatka o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći Odboru i Agenciji, koji se dostavljaju na sedmodnevnom nivou;
- da ministarstvo na sedmodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog trezora, kao i analitičku karticu, a da organ lokalne uprave na sedmodnevnom nivou, na internet stranici opštine, objavljuje izvode iz lokalnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora,
- u kojem se navodi da je politički subjekt dužan da petnaestodnevno u toku izborne kampanje dostavlja Agenciji izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica, kao i
- u kome se kaže da je politički subjekt dužan da pet dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje.

U svim citiranim odredbama Zakona neophodno je precizirati zakonski rok, kako ne bi bilo nejasnoća u primjeni i kako bi prostor za zloupotrebe, arbitrarno i paušalno tumačenje bio eliminisan.

Zakonom je propisano ograničenje zapošljavanja lica na određeno vrijeme u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, sa izuzetkom da je to moguće isključivo radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa, na osnovu odluke nadležnog tijela ovih subjekata i samo ukoliko je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. Pod istim uslovima dozvoljeno je zaključivanje ugovora za obavljanje privremenih i povremenih poslova, iako je isto u suprotnosti sa važećim Zakonom o radu, u kojem se navodi da se ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova može zaključiti samo za obavljanje određenih poslova koji nijesu predviđeni aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Sve odluke o zapošljavanju i angažovanju lica zaključene u toku trajanja izborne kampanje, sa kompletnom pratećom dokumentacijom, dostavljaju se Agenciji za sprječavanje korupcije u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Zakonom nije propisana zabrana zapošljavanja za popunu slobodnih radnih mjesta predviđenih važećim pravilnikom o sistematizaciji, kako na određeno, tako i neodređeno vrijeme, kao ni zabrana zaključivanja ugovora o djelu. Takođe, Zakonom nije propisano ograničenje zapošljavanja, ograničenje ili zabrana zaključivanja ugovora o djelu, niti obaveze dostavljanja odluka o zapošljavanju i angažovanju lica zaključenih u toku izborne kampanje za privredna društva u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave.

Imajući u vidu prethodno navedeno, neophodno je izvršiti usklađivanje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakona o radu u dijelu koji se odnosi na zaključivanje ugovora za obavljanje privremenih i povremenih poslova, i razmotriti ograničavanje zabrane na zaključivanje ugovora o djelu, uz propisivanje ograničenja i obaveza i na privredna društva koja se nalaze u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave.

Potrebno je takođe uspostaviti jasnu vezu sa definicijom privrednih društava u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave u vezi sa odredbom Zakona o sprječavanju korupcije, u kojoj se navodi da je državno vlasništvo svako učešće u privrednom društvu u kojem država ili opština, Prijestonica, odnosno Glavni grad posjeduje najmanje 33% kapitala, a kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja.

Posebnu pažnju u primjeni Zakona koji zahtjeva dodatno preciziranje, odnosi se na odredbu u kojoj se navodi koje mjere i ograničenja se primjenjuju u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak, odnosno ako ima manje od 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak.

U cilju preciziranja same norme i jačanja efekata njene primjene, ista treba da glasi na način da se sve mjere i ograničenja (iz člana 38 do 44) primjenjuju u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak, a ne parcijalno kao što je sada slučaj, pri čemu se isključuje većina mjera i ograničenja iz pomenutih članova i obesmišljava nadzor nad istim.

Dodatno, drugi stav ovog člana Zakona trebalo bi da glasi da ako se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima zbirno ima manje od trećina birača od ukupno upisanih u birački spisak, mjere i ograničenja primjenjuju se samo na teritoriji tih opština.

Na ovaj način osigurao bi se efekat primjene svih mjera i ograničenja, dok bi se zakonom definisao donji prag za broj birača koji učestvuju na izborima za odbornike koji se održavaju u jednoj ili više opština, a u odnosu na obuhvat teritorija, odnosno opština na koje će se primjenjivati mjere i ograničenja. Tako bi se u situaciji kada se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima zbirno učestvuje više od trećina birača od ukupno upisanih u birački spisak, kao i izbori za Predsjednika Crne Gore i za poslanike, mjere i ograničenja (iz člana 38 do 44) primjenjivali u svim opštinama Crne Gore.

KAZNENE ODREDBE

Kada su u pitanju same kaznene odredbe, treba voditi računa da se, npr. u članu 64 stav 1 tačka 16-18 kaže da će se novčanom kaznom u iznosu od 5.000 eura do 20.000 eura kazniti za prekršaj pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 2.000 eura, ako:

„16) ne objavljuje sedmodnevno na internet stranici sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 43 stav 3);

17) ne dostavi Agenciji, na nedeljnom nivou, putne naloge iz člana 43 stav 3 ovog zakona (član 43 stav 4);

18) u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora zaposli lice na određeno vrijeme, odnosno zaključi ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova suprotno članu 44 stav 1 ovog zakona“.

Odredba iz člana 64 stav 1 tačka 16 odnosi se na sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove, državne fondove i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, dok se obaveza iz člana 64 stav 1 tačka 17 i 18 odnosi na državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove i državne fondove.

Navedene odredbe citirane su zbog prakse suda sa kojom se Agencija za sprječavanje korupcije upoznala u prekršajnim postupcima, konkretno u predmetu u kome je pokrenut prekršajni postupak protiv Opštine Žabljak, kao pravnog lica i V.V. iz Žabljaka kao odgovornog lica u pravnom licu zbog prekršaja iz člana 102 stav 1 tačka 20 i stav 2 u vezi člana 77 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije. Tada je sud naveo da ne postoje zakonom propisani razlozi zbog kojih se postupak može pokrenuti navodeći da organ lokalne samouprave ne može biti odgovoran za prekršaj shodno članu 15 stav 2 Zakona o prekršajima, a imajući u vidu da je članom 55 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano da je predsjednik opštine izvršni organ opštine.

S tim u vezi, potrebno je precizno definisati, kako pravno lice, tako i odgovorno lice u pravnom licu, kako bi se izbjegle situacije u kojima lice koje je „de facto“ odgovorno lice, bude istovremeno drugim propisom prepoznato kao organ, a koji, posljedično, a shodno tim propisima ne može biti odgovorno za propisani prekršaj.

ZAKLJUČAK SA PREPORUKAMA:

Postoje brojni koraci koje je potrebno preduzeti kako bi se dalje poboljšao normativni okvir kojim se uređuje finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, koji moraju osigurati punu transparentnost i javnu dostupnost izvještaja, ograničenje ili potpuno ukidanje nenovčanih priloga, proizvoda i/ili usluga koje pravna ili fizička lica mogu pružiti političkim subjektima bez naknade ili po povlašćenim uslovima, sa posebnim osvrtom na donacije koje dolaze iz drugih zemalja, najčešće posredno, definisanje i uvođenje mehanizama kojima se mogu osigurati ravnopravni uslovi za sve političke subjekte kako u izbornoj trci, tako i u redovnom radu, osnaživanje nadzorne uloge kroz povećanje kadrovskih i finansijskih kapaciteta nadležnih organa za nadzor finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, te edukacija političkih subjekata, medija, organa vlasti i nevladinog sektora o zakonskim odredbama o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u cilju smanjenja potencijalnih kršenja zakonskih normi i unapređenju usaglašenosti sa ostalim propisima.

Nalazimo korisnim, da se u sklopu sveobuhvatne reforme u cilju usklađivanja izbornog pravnog okvira i regulisanja ključnih aspekata izbora, a u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, i ODIHR preporukama unaprijedi postojeći normativni okvir koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Sadašnji pravni okvir ne predviđa efikasne mjere zaštite i kazne za zaobilaženje pravila, što ograničava efikasan nadzor. Potrebno je predvidjeti prekršajne sankcije za sva kršenja Zakona, te dodatno pooštavanje postojećih, dok se zbog nedjelotvornosti upravnih postupaka predlaže ukidanje istih.

S tim u vezi, a na osnovu nalaza iz Analize ukazujemo na konkretne djelove propisa koji zahtjevaju unapređenje kako bi budući zakonski okvir u ovoj oblasti obezbjedio neophodne mehanizme za kontrole i nadzora političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

Preporuke se odnose na potrebu:

1. usaglašavanja Zakona o prekršajima sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se, u članu 15 Zakona o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za potpunu primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja;

2. otklanjanja oprečnih odredbi iz Zakona o radu i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja tako što će se član 44 stav 1 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja prilagoditi odredbama Zakona o radu kojima se uređuju posebne vrste ugovora, sve u cilju veće pravne jasnoće;

3. da se u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja precizira dužina trajanja izborne kampanje, na način kako je to urađeno u članu 14 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, odnosno da se predvidi da navedeni period od raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata ne može trajati duže od 100 dana;

4. donošenja propisa koji će sadržati procedure, kriterijume i smjernice kojima će se voditi Uprava za katastar i državnu imovinu prilikom obezbjeđivanja poslovnih prostorija za redovan rad parlamentarnih političkih subjekata, koje će isključiti arbitrarnost u odmjeravanju okolnosti kojima se sada u svakom pojedinačnom slučaju rukovodi, kako bi u narednom periodu u ovoj oblasti bila smanjena primjena diskrecionih ovlašćenja, a trošenje „javnog“ novca bilo transparentno, te stvoren ambijent u kojem svi politički subjekti ovo pravo mogu ostvariti pod ravnopravnim, a unaprijed poznatim uslovima;

5. razmatranja dodatnog ograničenja ili potpunog ukidanja nenovčanih priloga imajući u vidu da je kod ovog vida priloga mehanizam suštinske kontrole ograničen, a da postojeća odredba ostavlja prostor za ponašanje koje može voditi zloupotrebama (član 7 stav 3 tačka 2 Zakona);

6. razmatranja uvođenja uslova, pravila i rokova za zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija, kako bi se otklonio prostor za paušalno tumačenje ove zakonske odredbe, a koja ograničava efikasan nadzor (član 7 stav 10 Zakona);

7. propisivanja prekršajnih odredbi za ponašanje suprotno članu 14 stav 6, kako bi se osnažila norma koja ima za cilj stimulaciju političkog angažmana žena i osnaživanja njihovog političkog djelovanja, a sankcionisao prostor za zlouporebu „namjenskih“ sredstava, tj. rizik da se isti koristi za redovan rad političkih partija, ili u toku kampanje (član 14 Zakona);

8. uređivanja i unaprjeđenja zakonskog rješenja iz člana 16 stav 3, 6 i 7, a koji se odnose na nadzor i implementaciju obaveze dostavljanja cjenovnika usluga medijskog oglašavanja u izornoj kampanji, odnosno zabrane pružanja usluge medijskog oglašavanja u toku izborne kampanje za subjekte koji pružaju usluge medijskog oglašavanja, a koja ne postupe shodno zakonskoj obavezi i dostave cjenovnik Agenciji, posebno imajući u vidu da Zakonom nije regulisana ni mogućnost adekvatnog nadzora nad pravnim licima koja u Crnoj Gori nijesu registrovana kao takva, a preko kojih politički subjekti zakupljuju medijski prostor u Crnoj Gori i/ili u inostranstvu, niti obaveza ovih pravnih lica da dostavljaju cjenovnike usluga medijskog oglašavanja u izornoj kampanji, kako to propisuje član 16 stav 6 Zakona. Dodatno, a kada su u pitanju troškovi izborne kampanje definisani članom 16 stav 1 Zakona, gdje se između ostalog navode i reklamni spotovi i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglasi i publikacije, potrebno je uložiti napor kako bi se eventualno prepoznali mehanizmi nadzora koji se odnose na medijsko oglašavanje na društvenim mrežama i „online“ prostoru, odnosno na nemogućnost tačnog i preciznog utvrđivanja realnih troškova kampanje (član 16 Zakona);

9. predviđanja posebnog stava u članu 31 Zakona kojom bi se za kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, a koji ne nastupa ispred političkog subjekta, uredio način postupanja sa sredstvima koja se ne prenesu na poseban račun (član 31 Zakona);

10. uvođenja adekvatnih elektronskih sistema i baza podataka, koji bi omogućio Agenciji za sprječavanje korupcije da unakrsno provjeri davaoca priloga sa bazom podataka izvođača radova za javne nabavke, što se naročito odnosi na povezana pravna i fizička lica, jer ne postoje baze podataka dostupne Agenciji, a koje se odnose na ova lica (član 33 Zakona);

11. metodološke razrade načina sprovođenja kontrole eventualnog vršenja pritiska od strane političkih subjekata, pravnih i fizičkih lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata, kao i uvođenje sistema koji bi omogućavao fizičkim i pravnim licima na koja se vrši eventualni pritisak, da podnesu prijavu Agenciji, budući da zakonom nije predviđena prekršajna odgovornost, kako za političke subjekte, tako ni za pravna i fizička lica (član 35 Zakona);

12. definisanje termina „mjesečna potrošnja“ uz preciziranje kojim bi se odvojili troškovi koji se odnose na kredite, donacije, kao i sredstva koja su predmet sudskog izvršenja (član 38 Zakona);

13. zakonskog definisanja termina „socijalno davanje“ i „socijalne pomoći“, kako bi se eliminisao prostor za diskreciono tumačenje jedne ovako osjetljive norme, uz uvođenje posebnog nivoa transparentnosti i jasne i precizne mehanizme kontrole raspolaganja ovim sredstvima, kad je u pitanju izuzetak kod zabrane isplate „socijalnih davanja“ u godini održavanja lokalnih i parlamentarnih izbora, gdje je propisano da su takve isplate moguće u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti (član 40 Zakona);

14. predviđanja prekršajne sankcije za zabranu iz člana 43 stav 1 koja se odnosi na korišćenje službenih vozila, uvođenje iste obaveze za nezavisna i regulatorna tijela, kao i predviđanje samog postupka utvrđivanja ovog kršenja, kao jedini način kako se može doprinijeti efikasnijoj prevenciji zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe (član 43 Zakona);

15. usklađivanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakona o radu u dijelu koji se odnosi na zaključivanje ugovora za obavljanje privremenih i povremenih poslova, uz ograničavanje zabrane na zaključivanje ugovora o djelu, uz propisivanje ograničenja i obaveza i na privredna društva koja se nalaze u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalne samouprave, kao i definisanje termina „javna preduzeća“ na način kako je definisano u Zakonu o sprječavanju korupcije, posebno u dijelu preciziranja „državnog vlasništva“, a kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja (član 44 Zakona);

16. preciziranja člana 45 Zakona i jačanja efekata njene primjene, na način da glasi da se sve mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjuju u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje trećina birača od ukupno upisanih u birački spisak, kao i da ako se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima zbirno ima manje od trećine birača od ukupno upisanih u birački spisak, mjere i ograničenja iz člana 38 do 44 primjenjuju se samo na teritoriji tih opština (član 45 Zakona);

17. preciziranja zakonskih rokova za utvrđivanje kršenja, kako ne bi bilo nejasnoća u primjeni i kako bi prostor za zloupotrebe, arbitrarno i paušalno tumačenje bio eliminisan, a posebno u:

- a** članu 16 stav 3, u kome se kaže da je politički subjekt dužan da u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji izvještaj o medijskom oglašavanju u izbornoj kampanji članu 38 stav 5, kod obaveze budžetskih potrošačkih jedinica da sedmodnevno objavljuju na internet stranici analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu;
- b** članu 40 stav 7, kod obaveze dostavljanja podatka o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći Odboru i Agenciji, koji se dostavljaju na sedmodnevnom nivou;
- c** članu 41 stav 1 i 3 gdje se propisuje da ministarstvo na sedmodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog trezora, kao i analitičku karticu, a da organ lokalne uprave na sedmodnevnom nivou, na internet stranici opštine, objavljuje izvode iz lokalnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora
- d** članu 43 stav 3 i 4 kod obaveze organ iz člana 43 stav 3 da objavljuju i Agenciji dostavljaju putne naloge,
- e** članu 53 stav 1, u kome se navodi da je politički subjekt dužan da petnaestodnevno u toku izborne kampanje dostavlja Agenciji izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica i
- f** članu 54 stav 1 u kome se kaže da je politički subjekt dužan da pet dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje;

18. precizno definisati, kako pravno lice, tako i odgovorno lice u pravnom licu, kako bi se izbjegle situacije u kojima lice koje je „de fakto“ odgovorno lice, bude istovremeno drugim propisom prepoznato kao organ, a koji, posljedično, a shodno tim propisima ne može biti odgovorno za propisani prekršaj (član 64 stav 1 tačka 16-18 Zakona).

NAPOMENA:

Većina preporuka i zapažanja u ovoj analizi proizvod su višegodišnje prakse Agencije za sprječavanje korupcije odnosno primjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Autori su prilikom sačinjavanja ove publikacije imali u vidu razna zapažanja, inicijative i dokumenta Agencije kao nadležne institucije, te su isti korišćeni u cilju definisanja preporuka a sve u cilju unapređenja zakonskih odredbi.

LITERATURA

- ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA
- ZAKON O RADU
- ZAKON O IZBORU POSLANIKA I ODBORNIKA
- ZAKON O PREKRŠAJIMA
- Inicijativa o potrebi usklađivanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja sa Zakonom o prekršajima, Zakonom o radu i Zakonom o izboru odbornika i poslanika: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Inicijativa_o_potrebi_uskla%C4%91ivanja_ZFPSiK_sa_Zakonom_o_prekr%C5%A1ajima_Zak.pdf
- Inicijativa za izmjenu i dopunu Zakona o prekršajima: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Inicijativa_za_izmjenu_i_dopunu_Zakona_o_prekr%C5%A1ajima.pdf
- Konačni izvještaja iz ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) sa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 30.08.2020. godine
- Konačni izvještaj misije ODHIR-a za posmatranje predsjedničkih izbora u Crnoj Gori od 19.03.2023. godine i 02.04.2023. godine
- Konačni izvještaj misije ODHIR-a za posmatranje vanrednih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori od 11.06.2023. godine

