



Analiza usklađenosti novog **Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** („*Sl.list CG*“, br. 081/25 od 29.07.2025, 101/25 od 09.09.2025) sa **ODHIR preporukama**





Ministarstvo
javne uprave



Finansira
Evropska unija



Analiza je nastala u okviru projekta „Izborna reforma u fokusu: Vrijeme je!“ koji Udruženje za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) realizuje u saradnji sa Centrom za demokratsku tranziciju (CDT) i Udruženjem mladih sa hendikepom (UMHCG), uz finansijsku podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori i kofinansiranje Ministarstva javne uprave. Njen je sadržaj isključiva odgovornost Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i ne odražava nužno stavove Evropske unije ili Ministarstva javne uprave.



UVOD

Ovaj izvještaj sadrži analizu usklađenosti **novog Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja Crne Gore** (*iz 2025. godine*) sa **relevantnim preporukama Misije OEBS/ODIHR-a** iz Konačnih izvještaja za parlamentarne izbore od 30. avgusta 2020. godine, predsjedničke izbore od 19. marta i 2. aprila 2023. godine i vanredne parlamentarne izbore od 11. juna 2023.

Analiza je fokusirana isključivo na normativna rješenja u novom zakonu i mjeri u kojoj ta rješenja odražavaju zahtjeve iz ODIHR preporuka koje su se odnosile na raniji zakon iz 2020. godine.



METODOLOGIJA



Prvo, identifikovane su sve ODIHR preporuke relevantne za Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, iz 3 Konačna izvještaja Misije ODIHR-a za posmatranje izbora.

Drugo, izvršeno je sistematsko poređenje njihovog sadržaja sa odredbama starog i novog Zakona.

Treće, za svaku grupu preporuka utvrđen je status ispunjenosti – u potpunosti, djelimično ili neispunjeno – na osnovu činjenične promjene u tekstu zakona i standarda koje propisuje međunarodna praksa.

Napomena: u slučajevima kada su preporuke sadržajno identične ili se preklapaju obrađene su objedinjeno.

ANALITIČKI PREGLED I OCJENA USKLAĐENOSTI

1.

Sankcije, objavljivanje nepravilnosti i transparentnost finansijskih tokova

ODIHR je u više navrata (2020. i 2023.) preporučio da Zakon propiše **efikasne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije**, te da se Agencija za sprečavanje korupcije (*u daljem tekstu: ASK*) obaveže da **objavljuje nepravilnosti**, uključujući **neprijavljene prihode i rashode**.

Novi zakon je **proširio** prekršajne odredbe i uveo obavezu da se svi izvještaji i zapisnici o kontroli objave **odmah po prijemu**. Time je povećana pravovremenost i transparentnost, ali **nema** posebnog mehanizma objavljivanja **neprijavljenih** tokova sredstava niti sistem **diferenciranih** kazni u zavisnosti od težine učinjene povrede.

Zakon, iako formalno unaprijeđen, još uvijek ne ispunjava puni standard **odvraćajuće i proporcionalne** kaznene politike, niti propisuje izričitu obavezu nadzornog organa da identifikuje i objavi informacije o nepravilnostima, uključujući neprijavljene prihode i izdatke.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

2.

Zloupotreba državnih resursa i pritisci na birače

ODIHR je 2020. i 2023. više puta ukazivao na potrebu preciznijeg normiranja zabrane korišćenja javnih resursa i mehanizama zaštite zaposlenih u državnim institucijama od političkih pritisaka.

Novi zakon sadrži **detaljnija** pravila o zabrani zapošljavanja, socijalnih davanja, korišćenja vozila i mehanizacije u kampanji, **uvodi** institut zabrane funkcionerske kampanje, kao i druga ograničenja u izbornoj kampanji, što predstavlja napredak u odnosu na raniji tekst.

Ipak, **nema procesne** odredbe koja bi omogućila ASK ili drugom organu da vodi postupak ispitivanja navoda o pritiscima, niti su propisane zaštitne

mjere za prijavljivače, **kao ni odredbe** kojima bi se stvorile procesne pretpostavke da ASK prekršajno goni javne funkcionere za koje se utvrdi da koriste službene automobile u periodu izborne kampanje, van službenih potreba. Zakon takođe **ne propisuje** prekršajne odredbe za član kojim su regulisana druga ograničenja u izbornoj kampanji.

I pored, na prvi pogled, značajnog unapređenja zabrana koje se odnose na zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica (*precizniji vremenski okvir, definisani izuzeci, usklađivanje sa Zakonom o radu, širi opseg organa na koje se zabrana odnosi, širenje zabrana na ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima*) novi zakon **ne sadrži mehanizam transparentnosti**, što je suprotno ODHIR preporuci koja se odnosi na obavezu javnosti, i da ASK treba da razmotri objavljivanje relevantnih informacija o zapošljavanju u javnom sektoru u formatu prilagođenom korisniku, uz dužnu zaštitu ličnih podataka.

Takođe, novi zakon **ne sadrži procesne pretpostavke** koje bi omogućile ASK da pokreće i vodi prekršajne postupke u kojima bi se utvrđivala povreda zakona koja se odnosi na zabranu angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i zabranu izmjena akta o sistematizaciji u toku izborne kampanje.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

3.

Kreditni, prilozi i definicija izborne kampanje

Jedna od stalnih preporuka odnosila se na potrebu razrade **kreditnih aranžmana, metodologije procjene nenovčanih priloga, uplata priloga bankovnim transferom i sprečavanje prijevremene kampanje**.

Novi zakon u potpunosti uređuje kredite kod domaćih finansijskih institucija, propisuje tržišnu procjenu nenovčanih priloga i uvodi obavezu njihovog prijavljivanja u izvještajima. Novi zakon takođe eksplicitno propisuje obavezu uplate priloga bankarskim transferom.

Novi zakon sužava definiciju izborne kampanje, koja sada traje do **proglašenja preliminarne rezultata** (*osim za predsjedničke izbore gdje traje do dana proglašenja konačnih rezultata*), čime se sužava vremenski okvir nadzora i transparentnosti troškova, što ne predstavlja suštinsko unapređenje u odnosu na raniji zakon.

Istovremeno, novi zakon ne sadrži odredbu kojom bi bile definisane ili sankcionisane aktivnosti koje čine zabranjenu prijevremenu kampanju, iako je to bila izričita preporuka ODIHR-a iz 2020. godine. Ne postoje pravila koja razgraničavaju redovno političko djelovanje od faktičke kampanje prije raspisivanja izbora, što otvara prostor za finansiranje i promotivne aktivnosti van perioda nadzora.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

4.

Unakrsna provjera donatora i javnih izvođača

U svim ODIHR izvještajima (2020–2023) ponavljala se preporuka da se ASK omogući sistemska unakrsna provjera, kako bi se identifikovali donatori (pravna lica, privredna društva i preduzetnici i sa njima povezana pravna i fizička lica) koji su vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki.

Novi zakon ne sadrži odredbe koje bi ASK omogućile sistemske, elektronske, unakrsnu provjeru donatora kroz pristup odovarajućim bazama i registrima. Novim zakonom nije ni propisana obaveza nadležnog ministarstva da uspostavi bazu podataka, tako da ASK zadržava ovlaštenje da vodi nadzor i objavi rezultate, ali nema mehanizam za automatsku razmjenu i provjeru podataka.

Ovo ostaje jedno od najvažnijih otvorenih pitanja u pogledu potpune usklađenosti sa međunarodnim standardima transparentnosti finansiranja.

Ocjena: neispunjeno.





5.

Kampanje trećih lica – izvještavanje, ograničenja i sankcije

Novi zakon po prvi put uređuje kampanje trećih lica. Definisane su aktivnosti koje podrazumijevaju kampanju trećih lica, propisane su obaveze, limiti i sankcije.

Ovim su ispunjeni osnovni zahtjevi ODIHR-a koji se odnose na transparentnost. Ipak, zakon ne daje ASK ovlaštenje da naloži obustavu nezakonitih aktivnosti i uklanjanje nedozvoljenog sadržaja, pa kontrola nad sprovođenjem ovih odredbi ostaje upitna.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

6.

Ograničenja troškova kampanje i javno finansiranje

ODIHR je 2023. ukazao na potrebu preispitivanja limita potrošnje i javnih sredstava kako bi se spriječila prekomjerna potrošnja sa potencijalnim neprimjerenim uticajem na birače i očuvala ravnopravnost kandidata.

Novi zakon jasno definiše limite privatnih sredstava i donatorske limite - fizička lica do 2.500 €, pravna do 5.000 € (*za predsjedničke izbore fizička lica do 5.000 €, a pravna do 10.000 €*), ali zadržava formulu raspodjele budžetskih sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje iz ranijeg zakona.

Dakle, **visina javnog finansiranja** i dalje nije posebno preispitana, štaviše budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini povećana su i sada iznose 0,8% (*sa pređašnjih 0,5 %*) planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova za godinu za koju se budžet donosi, pa i dalje postoji rizik od **neravnomjernog efekta** državne podrške.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

7. Finansiranje ženskih organizacija

U konačnom izvještaju za vanredne parlamentarne izbore 2023. preporučeno je jačanje obavezne raspodjele i praćenja javnih sredstava namijenjenih ženskim organizacijama.

Novi zakon predviđa obavezu mjesečnog prenosa sredstava, javnu objavu iznosa i prekršajne sankcije za nepostupanje, a donosi i novinu u pogledu uvođenja **posebnog izvještaja** o načinu i namjeni utroška sredstava za redovno finansiranje ženskih organizacija u političkim subjektima.

Novi zakon predviđa obavezu mjesečnog prenosa sredstava i javne objave iznosa, kao i **prekršajne sankcije za pojedine oblike nepostupanja** u vezi s tim obavezama. Pored toga, donosi novinu u vidu posebnog izvještaja o načinu i namjeni utroška ovih sredstava, čime se unapređuje formalna transparentnost, iako dio propisanih obaveza i dalje **nije praćen odgovarajućim sankcijama**, što može ograničiti punu primjenu ove norme u praksi.

Naime, iako član 14 stav 6 novog Zakona pravilno propisuje da su sredstva namijenjena finansiranju ženskih organizacija u političkim subjektima **isključivo namjenska** i mogu se trošiti samo u skladu sa statutom tih organizacija, njegova primjena je ograničena činjenicom da nije propisana **prekršajna odgovornost** za postupanje suprotno ovoj odredbi. Time norma koja ima za cilj podsticanje političkog angažmana žena i jačanje njihove zastupljenosti ostaje bez stvarne sankcione snage, što otvara prostor za zloupotrebu tih sredstava.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

8. Praćenje i objavljivanje troškova kampanje, uključujući onlajn oglašavanje i obavezu označavanja promotivnih materijala

ODIHR je u izvještajima iz 2023. godine ukazao na potrebu da se troškovi kampanje prate **od dana raspisivanja izbora**, te da nadzor obuhvati **sve oblike političkog oglašavanja**, uključujući i digitalne formate poput *Google Ads* kampanja i društvenih mreža. Takođe, preporučeno je da zakon

propíše obavezu označavanja svih promotivnih materijala, štampanih i on-lajn, podacima o **naručiocu i platiocu**, radi pune transparentnosti.

Novi zakon jasno definiše kampanju od dana raspisivanja izbora i **prepoznaje digitalno oglašavanje** kao dio troškova izborne kampanje, te uvodi **obavezu prijavljivanja troškova** nastalih na internetu i društvenim mrežama, što predstavlja značajan normativni napredak u pogledu praćenja onlajn kampanja.

Međutim, nedostatak precizne **metodologije prikupljanja podataka** i ograničena mogućnost ASK da od globalnih platformi pribavi informacije, ostavljaju prostor za neujednačenu primjenu u praksi.

Takođe, novi zakon ne uređuje obavezu da sam promotivni materijal (*plakat, spot, baner, sponzorisan objava*) sadrži podatak o naručiocu i platiocu oglasa.

Ocjena: djelimično ispunjeno.

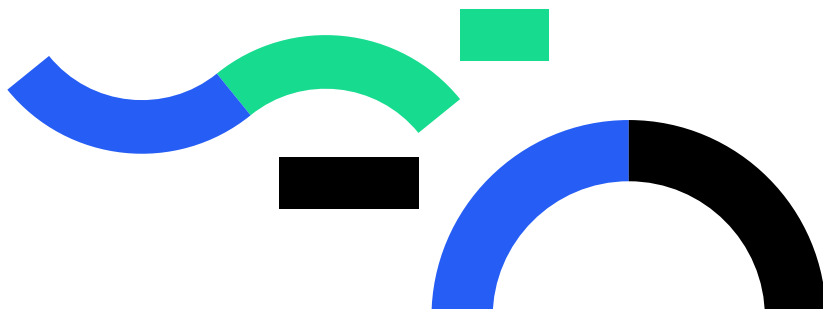
9.

Drugi krug predsjedničkih izbora – limiti i rokovi

ODIHR je ukazao na potrebu da zakon izričito reguliše da se pravila o finansiranju kampanje primjenjuju i u **drugom krugu** predsjedničkih izbora.

Iako u praksi ASK vrši nadzor nad oba kruga izbora, novi zakon ne sadrži posebnu klauzulu o kontinuitetu ograničenja i rokovima za izvještavanje po krugu, što ostavlja prostor za pravnu nesigurnosti i potencijalno neujednačenu primjenu.

Ocjena: djelimično ispunjeno.





ZAKLJUČAK

Analiza pokazuje da **novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2025)** predstavlja **značajan formalni iskorak** u odnosu na prethodni zakon iz 2020. godine, posebno u pogledu proširenja transparentnosti, normiranja digitalnog oglašavanja, uređivanja kampanje trećih lica i preciznijeg izvještavanja o sredstvima za ženske organizacije. Time je zakonodavac uvažavao veći dio ranijih preporuka OEBS/ODIHR-a, posebno u domenu **transparentnosti finansijskih tokova i izvještavanja**.

Međutim, u normativnom i institucionalnom pogledu, zakon još uvijek **nije u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardima**. Ključni nedostaci odnose se na nepostojanje mehanizma **sistemske unakrsne provjere donatora i povezanih lica**, izostanak eksplicitne obaveze **označavanja promotivnih materijala** podacima o naručiocu i platiocu oglasa, nedovoljno razrađene **procesne nadležnosti ASK** u dijelu zabrane i obustave nezakonitih aktivnosti tokom izborne kampanje, kao i na nepostojanje **prekršajnih odredbi** za nenamjensko trošenje sredstava namijenjenih ženskim organizacijama.

Takođe, i pored, na prvi pogled, značajnog unapređenja zabrana koje se odnose na zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica (*precizniji vremenski okvir, definisani izuzeci, usklađivanje sa Zakonom o radu, širi opseg organa vlasti na koje se zabrana odnosi, širenje zabrana na ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima*) novi zakon **ne sadrži mehanizam transparentnosti**, što je **suprotno ODHIR preporuci** koja se odnosi na obavezu javnosti, i da ASK treba da razmotri objavljivanje relevantnih informacija o zapošljavanju u javnom sektoru u formatu prilagođenom korisniku, uz dužnu zaštitu ličnih podataka.

Takođe, novi zakon **ne sadrži procesne pretpostavke** koje bi omogućile ASK da **pokreće i vodi prekršajne postupke** u kojima bi se utvrđivala povreda zakona koja se odnosi na zabranu angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i zabranu izmjena akta o sistematizaciji u toku izborne kampanje.

Ukupno posmatrano novi zakon je u velikoj mjeri unaprijedio **formalnu transparentnost** sistema, ali nije u potpunosti ojačao **materijalnu odgovornost i institucionalni nadzor**, koji predstavljaju suštinski element međunarodnih standarda u oblasti finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.