



KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:

**"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ INTEGRACIJI I
PROCESU PRISTUPANJA"**

FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA U CRNOJ GORI: JESMO LI NAPRAVILI KORAK NAPRIJED?

Podgorica, maj 2011.



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane Evropske unije, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost CEMI-ja i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.



KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:

**"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ
INTEGRACIJI I PROCESU PRISTUPANJA"**

Finansiranje političkih partija u Crnoj Gori: Jesmo li napravili korak naprijed?



*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Instituta Alternativa i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.*

Naziv publikacije

Finansiranje političkih partija u Crnoj Gori: Jesmo li napravili korak naprijed?

Izdavač:

Centar za monitoring CEMI

Bul Josipa Broza 23A

81 000 Podgorica

e-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me

Za izdavača:

Zlatko Vujović

Autori:

mr Ana Selić

mr Dragan Bojović

Mensur Bajramspahić

mr Zlatko Vujovic

mr Nikoleta Tomovic

mr Vlado Dedovic.

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphics center

Tiraž:

100 kom



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost CEMI-ja i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.



UVOD

Oblast finansiranja političkih partija je važan segment javnih politika koji je u Crnoj Gori bio podložan mnogobrojnim zloupotrebama, još od prvih višepartijskih izbora. Izborni zakon po kome su održani prvi višestranački izbori favorizovao je vladajući Savez komunista Crne Gore. Naime, tadašnji zakon nije predviđao sredstva za finansiranje predizborne kampanje partija i nezavisnih kandidata, tako da je vladajući Savez komunista, koji je gotovo arbitrarno raspolagao državnim resursima, imao značajnu prednost u odnosu na opoziciju u ovom izbornom procesu. Od tada pa nadalje, razvoj zakonodavnog okvira u ovoj oblasti odvijao se uglavnom kroz tretiranje dva pitanja: (1) finansiranje predizbornih kampanja i (2) finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija. Visina naknade predviđene za rad političkih stranaka nije zavisila od ostvarenog izbornog rezultata sve do 1997. godine, kada je usvojeno zakonsko rješenje kojim je poboljšana način finansiranja opozicionih partija, ali u kome nijesu adekvatno regulisana pitanja transparentnosti, nadzora i odgovornosti u sferi partijskih finansija¹. Na neophodnost preciznog rješavanja ovih pitanja, prije svega pitanja javnog prezentovanja i kontrole tačnosti podataka o prikupljenim i utrošenim sredstvima, ukazivala je NVO CEMI još od 2001. godine. Štaviše, NVO CEMI je, koristeći Ustavom propisani institut građanske inicijative koji dopušta mogućnost predlaganja zakona na osnovu potpisa 6000 birača, predložila zakon o finansiranju političkih partija koji je 2004. godine i usvojen u nacionalnom Parlamentu. Ovom verzijom zakona po prvi put je jasno precizirana obaveza finansijskog izvještavanja političkih partija, a definisana je i odredba po kojoj se raspodjela sredstava za finansiranje kampanja vrši podnosiocima izbornih lista i partijama koje su ostvarile parlamentarni status. Već naredne, 2005. godine, uslijedile su nove izmjene zakona koje su predstavljale ustupak malim opozicionim partijama koje su podržavale Blok za nezavisnost. Riječ je prije svega o ukidanju gornjeg limita za budžetska izdvajanja predviđena za finansiranje redovnog rada političkih partija. Usvojeno povećanje budžetskih izdvajanja koristilo je i ostalim partijama, posebno pred nastupajuću referendumsku i izbornu godina. Međutim,

¹ Ove izmjene zakonske regulative bile su dio demokratskog sporazuma opozicionih partija i dijela tadašnjeg DPS-a predvođenog Milom Đukanovićem. Sporazum je predstavljao dogovor, odnosno odgovor na uslove koje su opozicione partije postavile Đukanoviću da bi ga podržale na predsjedničkim izborima. Tako je i došlo do usvajanja zakona o finansiranju političkih partija iz 1997. godine, konsensualno podržanog od svih partija, koji im je davao prava, ali ne i obaveze finansijskog izvještavanja.

izmjenama i dopunama zakona usvojenim 2005. godine, ukinut je značajan dio važnih odredbi iz zakona koji je, na prijedlog NVO CEMI, donesen godinu dana ranije.

Četiri godine kasnije, na osnovu nacrtu zakonskih rješenja urađenih od strane NVO CEMI, Skupština Crne Gore je usvojila dva zakona koji regulišu finansiranje partija i predizbornih kampanja: (1) Zakon o finansiranju političkih partija (2008) i (2) Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština (početak 2009.).

Zakonom o finansiranju političkih partija iz 2008. godine značajno je unaprijeđena efikasnost podnošenja izvještaja (u prethodnom periodu partije su odbijale da podnose izvještaje, a nadležni organi nijesu prekršajno procesuirali nepoštovanje zakona), tako što je uveden institut refundacije za 80% sredstava koje partiji sljeduju na osnovu izbornog rezultata, a na koja ima pravo tek nakon što podnese izvještaj odobren od revizora Ministarstva finansija. Ovakva odredba je rezultirala time da su sve parlamentarne partije podnijele finansijske izvještaje o predizbornoj kampanji. Međutim, partije koje na izborima nijesu stekle parlamentarni status nijesu, sa svoje strane, pokazale spremnost da podnesu izvještaje, i pored zapriječenih kazni².

Zbog uočenog kontinuiranog kršenja zakonskih odredbi, kao i zbog nesankcionisanja takvog postupanja, NVO CEMI je nakon parlamentarnih izbora 2009. godine podnijela Ministarstvu finansija, kao organu koji je tada bio zadužen za nadzor nad sprovođenjem zakona, zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka protiv 10 izbornih lista, i njihovih odgovornih lica, koje nijesu objavile i dostavile svoje finansijske izvještaje. Poslije dužeg oklijevanja, Ministarstvo finansija je u martu 2010. (dakle, čitavih godinu dana nakon podnošenja zahtjeva) pokrenulo prekršajni postupak, koji je rezultirao izricanjem prvih prekršajnih kazni protiv političkih partija.

Glavna slabost važeće pravne regulative u ovom periodu (avgust 2008. - decembar 2011. god.)³ ogledala se u neadekvatnom institucionalnom okviru, tačnije u tome što nije uspostavljena profesionalna i resursima osposobljena Državna izborna komisija (DIK) koja bi kao nezavistan organ vršila kontrolu finansiranja političkih partija, odnosno nije formirana nezavisna Agencija za borbu protiv korupcije. Problemi u implementaciji zakona su, između ostalog, nastajali i zbog nespremnosti Ministarstva finansija da vrši svoju nadzornu funkciju, zbog nesprovođenja kvalitetne eksterne revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka, zbog oskudnih tehničkih i finansijskih kapaciteta DIK koji su je sprječavali da objavljuje podnesene izvještaje, itd.

Na navedene slabosti ukazuje se i u izvještajima EK i GRECO-a iz 2010. godine⁴. GRECO-ov izvještaj sadrži čak devet preporuka za unaprijeđenje normativnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti.

Kako bi se uvažile spomenute preporuke GRECO-a i otklonili uočeni nedostaci, u Inovirani akcioni plan za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog

2 Naime, navedenom zakonskom odredbom se 20% sredstava opredijeljenih iz budžeta ravnopravno dijeli između svih potvrđenih izbornih lista, a preostalih 80% se raspodjeljuje (na osnovu izbornog rezultata) samo onim listama koje su stekle poslanike. Kako partijama koje nemaju poslanike, ne pripada dio od spomenutih 80 % opredijeljenih sredstava, one ne poštuju obavezu podnošenja izvještaja.

3 U 2010. godini usvojene su i izmjene i dopune tada važećeg zakona (zakona iz 2008. god.) kojima su značajno uvećane budžetske subvencije za političke partije.

4 Analitički izvještaj Evropske komisije od 9. novembra 2010. godine i Evaluacioni izvještaj GRECO-a za Crnu Goru koji je usvojen na 49. plenarnom zasijedanju ovog tijela, održanom u Strazburu, od 23. novembra do 03. decembra 2010. godine.



kriminala za period 2010-2012. god. uvedene su (na prijedlog NVO CEMI i civilnog sektora), dvije bitne mjere: (1) usvajanja novog Zakona o finansiranju političkih partija (ZFPP) i (2) usvajanje Zakona o Državnoj izbornoj komisiji. Ove mjere iz IAP-a su, međutim, samo djelimično realizovane. Naime, u julu prošle godine je usvojen novi ZFPP (Sl. CG, br. 42/11), s tim što je dogovoreno da se do početka njegove primjene (Zakon se, naime, primjenjuje od 01. januara 2012.) usvoji i Zakon o Državnoj izbornoj komisiji. Iako je radna grupa pripremila Zakon o Državnoj izbornoj komisiji, Vlada nije usvojila nacrt ovog zakona, već je predložila da se amandmanski djeluje na ZFPP, na način što će se, pored Državne izborne komisije, i Državna revizorska institucija uvesti kao tijelo zaduženo za nadzor nad sprovođenjem Zakona⁵. Tako su, na prijedlog Vlade Crne Gore, u decembru prošle godine usvojene nove izmjene i dopune ZFPP- a (Sl. CG, br.1/12).

5 Prema zvaničnom obrazloženju Vlade, Zakon o DIK-u nije usvojen zato što bi njegovim stupanjem na snagu trebalo da prestanu da važe odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika. Nezvanično, međutim, čini se da ne postoji politička volja da se usvoji ovaj zakon, tj. da ne postoji spremnost kako vladajućih, tako i opozicionih partija da se odreknu svog uticaja u DIK-u.

1

LEGISLATIVNI OKVIR

Novousvojenim ZFPP (sa izmjenama i dopunama) djelimično je unaprijeđena pravna regulativa⁶ i uvažen dio preporuka GRECO-a u ovoj oblasti. Izdvojićemo nekoliko bitnih poboljšanja:

1. Uvedene su odredbe kojima se regulišu pitanja nenovčanih donacija: opraštanja kredita, davanja kredita koji su povoljniji od komercijalnih, pružanja roba i usluga političkim partijama ispod tržišne vrijednosti. Pitanja nenovčanih donacija, kako ispravno konstatuje GRECO, nijesu do sada tretirana u crnogorskim propisima, iako je riječ o oblasti koja je podložna brojnim manipulacijama i neregularnostima;
2. Precizirana su pravila koja partijama zabranjuju zloupotrebu javnih resursa (državnih i lokalnih) u vrijeme predizborne kampanje. Pravila, između ostalog, obuhvataju zabranu reklamiranja državnih organa i javnih službi u toku predizborne kampanje, zabranu korišćenja administrativnih resursa, službenih prostorija i automobila, zabranu veće potrošnje sredstava iz Budžeta od uobičajene u periodu prije izborne kampanje, zabranu zapošljavanja na određeno vrijeme u istom periodu, itd.;
3. Revidirana je gornja granica za prikupljanje sredstava za partije koje nemaju pravo na budžetska sredstava sa dosadašnjih 5% na 10% od ukupnih sredstava koja se izdvajaju za redovan rad parlamentarnih partija. Dosadašnja gornja granica od 5 % za partije koje nemaju svoje predstavnike u Skupštini, a koje inače dobijaju male sume novca za preizborne aktivnosti iz javnih izvora, činila ih je gotovo sasvim nekonkurentnim u odnosu na parlamentarne partije.
4. O snažena je revizija finansijskih izvještaja političkih partija. Reviziju izvještaja (kao i preduzimanje mjera za otklanjanje mogućih nepravilnosti) ubuduće će vršiti Državna revizorska institucija (DRI), a ne, kako je bilo predviđeno ranijim rješenjima, Ministarstvo finansija ili Državna izborna komisija (DIK) koji nemaju kadrovskih i tehničkih kapaciteta za obavljanje ove nadležnosti.

Uprkos navedenim poboljšanjima, novi Zakon nije otklonio sve mankavosti na koje je ukazivano u preporukama GRECO-a, EK i civilnog društva. Na primjer, u jednoj od svojih preporuka GRECO traži suštinsku izmjenu kaznene politike u ovoj oblasti. Konkretno:

⁶ Oblast političkih partija, osim Zakona o finansiranju političkih partija, reguliše i Zakon o političkim partijama iz 2004. godine, i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština iz 2009. godine. Pored navedenih zakonskih propisa, izborni zakoni, Zakon o izboru odbornika i poslanika (iz 1998. godine sa izmjenama i dopunama), Zakon o izboru predsjednika iz 2007. godine i Zakon o izboru gradonačelnika iz 2003. godine regulišu razne tehničke aspekte sprovođenja različitih izbornih procesa.



nije, preporučeno je da se uvedu sankcije koje su „efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni, da bi se pokrila sva moguća kršenja zakona“. To znači da je, pored prekršajnih, u Zakon trebalo uključiti i druge vrste sankcija kao što su: djelimični ili potpuni gubitak prava na sredstva iz javnih izvora, oduzimanje mandata, zabrana ponovnog kandidovanja odgovornim licima u određenom periodu, pa i krivične sankcije ukoliko se radi o težim povredama zakona. Međutim, novo zakonsko rješenje (poput prethodnog) predviđa samo prekršajne sankcije. U njemu je, doduše, povećan broj kaznenih odredbi i proširena skala, ali ne i spektar mogućih kazni. Propisane kazne u važećem Zakonu nijesu dovoljno efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, a bez strožije kaznene politike oblast finansiranja političkih partija ne može se učiniti zakonitom i transparentnom.

Novi zakonski tekst nije adekvatno riješio ni pitanje visine godišnje članarine političkih partija, premda se u spomenutom izvještaju GRECO-a, kao i u Izvještaju EK o napretku Crne Gore za 2011. godinu, sugeriše precizno rješavanje ovog pitanja. U Zakon je, naime, uvedena odredba po kojoj ukupan iznos članarine „na godišnjem nivou ne može preći iznos od 10% ukupnih primanja“. Ova odredba je prilično široka, omogućava veoma visoke uplate po osnovu članarina i ostavlja prostor za brojne manipulacije. Dodatan problem je i to što u Zakonu nije jasno definisano da li uplate po osnovu članarina ulaze u maksimalan iznos donacija fizičkih lica koje prema Zakonu ne mogu godišnje biti veće od 2000 eura.

Takođe, valja naglasiti da i pojedina dobra rješenja iz Zakona mogu djelimično biti ugrožena podzakonskim aktima koje je DIK donijela u prvim mjesecima ove godine⁷. Tako je 30. januara 2012. DIK donijela **Obrazac za izvještaje o donacijama fizičkih lica**, kao i **Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim prilogima političkim partijama**. U spomenutom **Obrascu za izvještaje o donacijama fizičkih lica** nije uvršten nijedan element za identifikaciju donatora, osim njegovog ličnog imena. Samim tim, DIK je, ovom formom Obrasca, propustila da obaveže političke partije da preciznije identifikuje svoje donatore među fizičkim licima u toku izborne kampanje, i na taj način otežala nadležnim organima efikasnu kontrolu finansiranja političkih partija.

I drugi navedeni podzakonski akt, t.j. **Pravila o načini obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim prilogima političkim partijama** bitno modifikuje i umanjuje snagu osnovnih zakonskih normi. Naime, u Zakonu je propisano da se nenovčani prilozi partija obračunavaju prema tržišnoj vrijednosti i prijavljuju kao prihod. Međutim, prema **Pravilima** koje je donijela DIK, nenovčani prilozi obračunavaju se kao razlika između plaćene cijene za proizvod ili uslugu i tržišne vrijednosti istih, samo ako je ta razlika veća od 30%. Prvi prijedlog DIK je bio da ova razlika iznosi 10%, međutim, na savjet eksternog eksperta UNDP, zbog neujednačenih cijena, ova razlika je povećana na 30%. Očigledno je da su ovakvim rješenjem političke partije značajno favorizovane u odnosu na druge potrošače, jer im je praktično omogućeno da ostvaruju popuste do 30%, a da to ne prijavljuju kao nenovčane priloge.

Konačno, iako najnovija izmjena Zakona kojom je DRI uključena u nadzor nad njegovim sprovođenjem predstavlja neku vrstu pozitivnog pomaka (posebno u situaciji kada imamo slabo organizovanu DIK koja ni resursno ni kadrovski nije u stanju da vrši efikasnu kontrolu finansiranja političkih partija), smatramo da ni kontrola od strane DRI neće obezbijediti adekvatnu primjenu zakonskih normi. Naime, iako se DRI u dosadašnjoj

⁷ U periodu januar-april ove godine, DIK je donijela 13 podzakonskih akata.

praksi pokazala kao profesionalna i nezavisna institucija, većina njenih nalaza je ostala bez konkretnih posljedica, jer nijesu sankcionisana kršenja važećih propisa, niti su drugi nadležni organi preduzimali mjere koje bi doprinijele efikasnoj realizaciji njenih primjedbi i preporuka. Sem toga, bitno je konstatovati da budžet DRI nije izmijenjen u skladu sa njenim novim nadležnostima, niti je došlo do povećanja kapaciteta ove institucije što nesumnjivo mora uticati na djelotvornost njene nadzorne uloge, bilo u ovoj⁸ ili u drugim važnim oblastima za koje je nadležna.

Svim navedenim nedostacima postojećeg pravnog okvira treba dodati i nedovoljno precizno razgraničen i definisan djelokrug rada institucija koje su zadužene za sprovođenje Zakona. Tako, na primjer, iako su uvedene jasne odredbe kojima se zabranjuje zloupotreba državnih resursa, nije definisano ko će da vrši kontrolu nad sprovođenjem ovih odredbi, niti su propisane odgovarajuće sankcije za njihovo kršenje.

8 Postavlja se, takođe, pitanje da li će članovi Senata DRI koji su do nedavno bili istaknuti partijski funkcioneri, pokazivati dosadašnju nepristrasnost i profesionalnost i kada budu vršili kontrolu finansiranja svojih dojučerašnjih partija.

SPROVOĐENJE

2

Budući da je novi ZFPF stupio na snagu 01. januara 2012. godine, još uvijek nije moguće dati iscrpnu i objektivnu ocjenu njegove implementacije. Lokalni izbori u Herceg Novom i Tivtu predstavljaju prve izbore na kojima se primjenjuje ovaj Zakon, stoga će detaljna analiza implementacije novog Zakona u ovim slučajevima biti od velikog značaja za potpuniju ocjenu. No, premda je riječ o veoma kratkom periodu, već se može uočiti da se ponavljaju problemi koji su karakterisali i dosadašnju primjenu propisa iz ove oblasti⁹.

1. Značajan broj partija ne podnosi godišnje izvještaje i krše zakonom propisane obaveze i rokove. Na primjer, političke partije su do 31. januara bile dužne da dostave DIK-i **Odluku o visini članarine za tekuću godinu**. Većina partija, međutim, nije ovu obavezu izvršila u zakonski predviđenom roku. Štaviše, do 16. maja 2012., prema podacima izloženim na sajtu DIK-e, 10 od ukupno 37 registrovanih partija nije ispunilo ovu zakonsku obavezu. Slična je situacija i sa obavezom predaje **Godišnjeg izvještaja o prihodima, imovini i rashodima političkih partija za 2011. godinu** - 15 partija nije predalo ovaj izvještaj, kao i sa obavezom predaje **Godišnjeg završnog računa političkih partija za 2011. godinu** - 14 partija nije predalo ovaj dokument, iako je rok za predaju oba dokumenta istekao 31. marta¹⁰.
2. Većina jedinica lokalna samouprave nastavlja sa praksom neisplaćivanja sredstava za redovan rad partija na lokalnom nivou. NVO CDT je istraživala način isplate sredstava partijama iz državnog i opštinskih budžeta u prvim mjesecima ove godine i

⁹ Dosadašnju primjenu propisa o finansiranju političkih partija odlikovalo je konsensualno odsustvo spremnosti da se ispoštuju propisane obaveze i rokovi. Dominantna neprimjena propisa bila je odlika perioda do usvajanja novih zakona 2008. i 2009. godine. Nakon toga, stvari su, i pored snažnih otpora, počele da se kreću blago nabolje. Naime, partije su počele da podnose izvještaje, iako ne sve i ne za sve izbore. Na posljednjim izborima održanim 2009. godine Ministarstvo finansija nije ispravno primijenilo zakon, tako da je došlo do pogrešnog isplaćivanja sredstava. Nakon izbora, izvještaje o utrošku sredstava su podnijele samo parlamentarne političke partije, dok su one koje su ostale van parlamenta odbile da to urade. Nakon inicijative za pokretanjem prekršajnog postupka protiv političkih partija i odgovornih lica u njima, koju je pokrenula NVO CEMI, dio njih je podnio izvještaje, a protiv dijela se vode prekršajni postupci. Dosad niko nije krivično, ali jeste prekršajno, kažnjen za nepoštovanje zakona koji tretiraju pitanje finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja i pored brojnih kršenja zakonskih propisa.

¹⁰ Što se tiče lokalnih izbora u Tivtu i Herceg Novom, do sada je objavljen samo dio izvještaja izbornih lista. Naime, sve liste koje su učestvovala na lokalnim izborima u Tivtu i Herceg Novom su prema zakonu bile dužne da u roku od 30 dana od datuma održavanja izbora urade **Izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju**, i da ovaj izvještaj, zajedno sa izvodima sa bankovnih računa koji pokazuju prihode i rashode tokom izborne kampanje, dostave DRI. DIK je, sa svoje strane, dužna da ove izvještaje i izvode objavi na svom sajtu u roku sedam dana od dana prijema. Na sajtu DIK do 16. maja 2012. godine objavljeni su izvještaji samo 4 od 11 lista sa izbora u Herceg Novom, i samo 6 od 10 lista sa izbora u Tivtu. Štaviše, većina objavljenih izvještaja je nepotpuno, jer uz njih nijesu objavljeni izvodi iz banke i računi iz kampanje.

utvrdila da se na državnom nivou isplata vrši redovno i u zakonski predviđenom roku (do 05. u mjesecu za prethodni mjesec) ali da, s druge strane, većina opština ne poštuje ove odredbe ZFPP-a.

3. Nastavljena je zloupotreba javnih resursa. Ovo se posebno pokazalo u predizbornoj kampanji na lokalnim izborima u Tivtu i Herceg Novom, kada su zabilježeni brojni slučajevi korišćenja javnih resursa (kako državnih, tako i lokalnih) u promotivne svrhe pojedinih političkih stranaka.
4. Mali broj procesuiranih prijava koje je podnijela DIK zbog kršenja ZFPP-a. DIK je pokrenula 17 prekršajnih postupaka protiv partija koje nisu blagovremeno donijele Odluku o visini članarina za tekuću godinu. Odluka je donesena u dva slučaja, u jednom slučaju je partiji izrečena opomena, dok je u drugom slučaju prijava odbijena od strane Prekršajnog suda. Pokrenuto je i 21 prekršajnih postupaka protiv partija koje nisu blagovremeno podnijele izvještaj o prihodima. Donešena je jedna odluka, kojom se odbija prijava DIK.
5. Nadležni državni organi nastavljaju sa praksom nečinjenja i pasivnog pristupa prema problemima u finansiranju političkih partija. Ovakav odnos nadležnih državnih organa, svakako umanjuje mogućnost da se postigne transparentnost i uvede kontrola u sferi partijskih finansija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

3

Nova pravna regulativa koja tretira finansiranje političkih partija predstavlja izvjestan pomak ka uspostavljanju međunarodnih standarda u ovoj oblasti, ali još uvijek ima bitne nedostatke. Shodno gore iznesenim zapažanjima i primjedbama, smatramo da je, radi otklanjanja uočenih nedostataka, neophodno preduzeti sljedeće:

1. Unaprijediti institucionalni okvir za kontrolu finansiranja političkih partija. Postojeći institucionalni okvir u kome nadležnosti dijele DIK i DRI ne predstavlja adekvatno i efikasno rješenje. Potrebno je ići na formiranje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije koja bi, u dijelu borbe protiv političke korupcije, objedinila nadležnosti za najmanje 5 važnih pitanja: (1) finansijsko poslovanje partija, (2) sprječavanje sukoba interesa, (3) zloupotreba državnih resursa, (4) lobiranje, preventivne antikorupcijske aktivnosti. Agencija bi, svakako, trebala da ima nadležnosti i za druga pitanja, što je detaljno obrazloženo u posebnoj studiji NVO CEMI.
2. Organ koji sprovodi kontrolu finansijskog poslovanja treba da sprovodi istražne radnje, a ne samo računovodstvenu kontrolu raspolaganja budžetskim sredstvima. To znači da treba uvesti mogućnost administrativne istrage instituciji koja kontroliše finansiranje političkih partija. Administrativna istraga treba da omogući da nadležni organ može da istraži i poslovanje drugih subjekata (kako privrednih, tako i fizičkih) koji su povezani sa političkom partijom, kao i da sasluša pojedince, koji su dužni da se odazovu pozivu. Jedino se kroz uspostavljanje mogućnosti jednog ovakvog istražnog postupka može postići puna kontrola finansijskog poslovanja partija.
3. Pooštriti kaznenu politiku u ovoj oblasti i proširiti spektar kazni. Pored prekršajnih kazni u važeći zakon treba uvesti i druge vrste kazni koje bi bile više odvraćajuće i više odgovarale težim povredama zakona. Takođe, potrebno je uvesti i odredbu po kojoj bi, ukoliko se utvrde nepravilnosti koje predstavljaju krivično djelo, nadležni organ imao obavezu da podnese krivičnu prijavu, a ne da se zaustavi na utvrđivanju nepravilnosti, odnosno objavljivanju iste u izvještaju koji ne ide dalje od internet prezentacije te institucije.
4. Pojačati primjenu odredbi za spječavanje zloupotrebe državnih resursa. Riječ je o konkretnim zabranama koje se veoma često krše u praksi, a zbog čega niko do sada nije odgovarao.
5. Izmijeniti ili dopuniti pojedine podzakonske akte koje je donijela DIK, a koji ugrožavaju smisao osnovne odredbe zakona (Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama, Obrazac za izvještaje o donacijama

fizičkih lica). U ovom smislu je neophodno dopuniti Obrazac za izvještavanje o donacijama fizičkih lica, podacima koji olakšavaju identifikaciju donatora, a u Pravilima o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama smanjiti procenat razlike u cijeni koju je nužno prijaviti na 15%.

6. Smanjiti visinu članarine – najviše 50 eura na godišnjem nivou, što predstavlja jedno realno ograničenje koje bi spriječilo mogućnost zloupotreba. Takođe je potrebno u zakonu definisati da članarina spada pod važeća ograničenja ukupnog davanja fizičkog lica, t.j. da zbir članarine i donacije fizičkog lica ne može preći iznos od 2000 eura.
7. Obezbijediti disciplinu na lokalnom nivou u isplati subvencija političkim partijama. Nadležni državni organi treba da preuzmu mjere koje bi obezbijedile da jedinice lokalne samouprave strogo ispunjavaju ovu svoju zakonsku obavezu¹¹.
8. Ponovo sprovesti analizu usaglašenosti pravnog okvira sa preporukama koje je GRECO dao prilikom trećeg kruga evaluacije sprovedenog u Crnog Gori. Usaglasiti pravni okvir na bazi sprovedene analize sa onim preporukama GRECO-a koje nijesu adekvatno inkorporirane u zakonskim tekstovima.
9. Nadležnosti Državne izborne komisije treba proširiti na kontrolu zloupotrebe državnih resursa, a propisati i odgovarajuće sankcije za ovaj prekršaj.

11 Zakonom su predviđene prekršajne sankcije (od 200 do 2.000 eura) za odgovorna lica u jedinicama lokalne samouprave ukoliko se mjesečno (do petog u mjesecu za prethodni mjesec) partijama koje ispunjavaju zakonske uslove na isplaćuju opredijeljena sredstva.



Evropski pokret
Crna Gora



institut alternativa

EUR BLOK

Jačanje kapaciteta civilnog društva za doprinos
EU integracijama i procesu pristupanja

Strengthening the civil society capacity to contribute
to EU integration and the accession process



The project is co-funded by European Union and managed by Delegation of European Union to Montenegro. This study has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of the document are the sole responsibility of CEM and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union"

