

**KOMENTARI NA KONAČNI PRIJEDLOG
ZAKONA O FINANCIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI I
IZBORNE PROMIDŽBE**

Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za borbu protiv korupcije oformilo je Radnu skupinu za izradu novog Zakona o financiranju političkih stranaka.

Članove Radne skupine činili su samo predstavnici državnih institucija, a GONG izražava čuđenje što predstavnici akademske zajednice, sveučilišta, novinara kao i predstavnici ostalih organizacija civilnoga društva, a posebno političkih stranaka na koje se ovaj Zakon i odnosi nisu sudjelovali u radu Radne skupine.

Ipak, GONG je poslao svoje Preporuke Radnoj skupini, a iste se mogu pronaći na www.gong.hr. Smatramo da se jedino uz sudjelovanje šire stručne javnosti može doći do najkvalitetnijih rješenja kojima bi se osigurao dobar pravni okvir za ovu važnu problematiku, ujedno povezanu s političkom korupcijom.

Pri izradi Prijedloga Zakona nije poštivan Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kao temelj za transparentno donošenje Zakona i za kvalitetno sudjelovanje javnosti u zakonodavnoj proceduri. Kodeks podrazumijeva pravovremeno informiranje i sudjelovanje javnosti pri donošenju zakona.

Prijedlog Zakona predstavlja značajan korak naprijed u dosezanju međunarodnih standarda i boljem reguliranju ove problematika. Ipak, postoje područja koja bi se mogla kvalitetnije regulirati, posebice kad je riječ o neovisnom nadzoru i izricanju sankcija.

01. prosinca 2010.

Promjena članstva u političkoj stranci (Članak 5.)

Upitnom smatramo odredbu prema kojoj, ukoliko pojedini zastupnik nakon konstituiranja Hrvatskog sabora napusti ili promjeni članstvo u političkoj stranci, financijska sredstva koja se raspoređuju iz državnog proračuna za rad stranaka ostaju političkoj stranci kojoj je zastupnik pripadao u času konstituiranja Hrvatskog sabora. Isto se odnosi i na članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeni slučaj dovodi u pitanje **ustavnu odredbu o neobvezujućoj naravi mandata**. Sredstva za rad ostaju jedino zastupniku koji je izabran s nezavisne liste, a koji je tijekom mandata postao članom neke političke stranke **pri čemu se radi o dvostrukom standardu** za koji se predlagač odlučio – u prvom navedenom slučaju financijska sredstva odlaze političkoj stranci, a u zadnjem navedenom slučaju sredstva odlaze nezavisnom zastupniku.

Porezne olakšice političkim strankama (Članak 9.)

Zakon predviđa, kao neizravnu financijsku potporu, i porezne olakšice političkim strankama za aktivnosti koje su strogo u vezi s političkom aktivnošću stranke prema odredbama posebnog zakona, međutim ostaje nejasno o kojem se posebnom zakonu radi te **tko će odrediti koje su to aktivnosti i na osnovu kojih kriterija**.

Međutim, potrebno je uvesti i porezne olakšice donatorima. Porezne olakšice na donacije za izborne kampanje uvode se kako bi se lakše pratio tijek novca u kampanji i **potaknulo poduzeća i fizičke osobe na transparentno davanje donacija**. Poticanjem doniranja političkih stranaka podupire se demokratski sistem u kojem političke stranke imaju važnu ulogu, potiče se razvoj političke kulture građana te jača interakcija birača i političkih stranaka/kandidata.

Sukladno tome, neke države poput Australije, Kanade, Nizozemske i Švicarske donatorima priznaju porezne olakšice – primjerice, porez na dohodak se umanjuje za 0,5% ili 1%.

Donacije od strane volontera (Članak 10.)

Prijedlogom Zakona određeno je da su za dobrovoljne priloge (donacije) koji se daju u obliku proizvoda ili usluga, fizičke i pravne osobe **dužne izdati račun** na kojem će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge. Na tom računu potrebno je i naznačiti da on glasi na političku stranku i da ne podliježe naplati.

Prijedlog predviđa da se pod uslugama ne smatra dobrovoljni rad stranačkih volontera.

Potrebno je navesti kako se **dobrovoljan rad stranačkih volontera također treba evidentirati i za njega izdavati potvrde** poštujući i Zakon o volonterstvu.

Iskustva s izbora pokazala su da je potrebno pripaziti da se ostale usluge koje se pružaju strankama ne bi prikrivale volonterskim radom te kako se ne bi prikrivao novac isplaćen volonterima.

Limiti na donacije fizičkih i pravnih osoba (Članak 11.)

Ograničenje iznosa dobrovoljnih priloga ili donacija fizičkih i pravnih osoba određeno je po kalendarskoj godini i iznosilo bi za fizičke osobe na svim izborima 30.000,00 kuna, a za pravne 200.000,00 kuna za donacije na predsjedničkim izborima, 100.000,00 kuna na parlamentarnim i izborima za EU parlament te 30.000,00 na lokalnim izborima.

GONG pozdravlja smanjenje dopuštenih iznosa donacija te upozoravamo na mogućnost da je navedene odredbe o visinama donacija fizičkih i pravnih osoba lako izmanipulirati, primjerice, organiziranim uplatama donacija tvrtki kćeri određenog poduzeća. Stoga je bitan dodatni nadzor i sankcioniranje.

Prijedlogom je predviđeno da pravna osoba može na izborima za Hrvatski sabor i za Europski parlament donirati nezavisnom zastupniku, tj. nezavisnoj listi i kandidatu za zastupnika pripadnika nacionalnih manjina najviše 100.000,00 kuna.

Iz članka nije jasno koliko je ograničenje donacija pravnih osoba političkim strankama na izborima za Hrvatski sabor, Europski parlament i na lokalnoj razini bilo da se radi o izborima za predstavnička tijela ili o izborima za općinske načelnike, gradonačelnike i župane.

Potrebno je jasnije precizirati da se navedeni gornji iznos odnosi i na donacije pravnih osoba političkim strankama. Isto vrijedi i za donacije pravnih osoba političkim strankama na lokalnoj razini.

Dozvoljeni iznosi donacija mogu se odrediti u korelaciji s visinom prosječne neto plaće, a ne u apsolutnim iznosima.

Dodatno, potrebno je **odrediti različite gornje iznose donacija na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini** koji bi bili u skladu s veličinom općine, grada, odnosno županije jer donacija od strane pravne osobe u iznosu od 30.000,00 kuna ne znači isto u maloj općini i/ili velikom gradu/županiji.

Javnost cjenika oglašavanja (članak 12.)

Sukladno Prijedlogu, političke stranke, nezavisne liste i kandidati dužne su javno objaviti iznos cijene i iznos ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe.

Međutim, zadnjim izmjenama Prijedloga Zakona o HRT-u briše se obveza javnog objavljivanja cjenika oglašavanja na HRT-u.

Stoga bi trebalo **uvesti obvezu medijima da objave cjenike oglašavanja za izborne kampanje, iznose koje su primili od političkih stranaka i kandidata za oglašavanje te popuste koje su im odobrili.**

Jedini način uvida u financiranje izbornih kampanja, tj. troškova oglašavanja je preko cjenika medija za oglašavanje za potrebe predizborne kampanje koji moraju biti javni.

Na ovaj način se može provjeriti:

- a) jesu li mediji tretirali sve kandidate i stranke na isti način,
- b) koliko je koja stranka ili kandidat stvarno potrošila - mjereno vrijeme se lako izračuna.

Bez javnosti cjenika oglašavanja nema pune transparentnosti troškova izbornih kampanja i nema mogućnosti provjere istinitosti troškova navedenih u službenim izvještajima stranaka i kandidata.

Tijekom predizbornih kampanja troši se više sredstava, od kojih su neka i sredstva iz javnih proračuna, a s obzirom da se radi o izborima na kojima se stranke i kandidati natječu za javne funkcije, javnost mora znati u kojem su odnosu stranke, kandidati i mediji te koliko je potrošeno na bitan dio kampanje – oglašavanje.

Objava okvirnih podataka o visini i izvoru vlastitih sredstava koja se namjeravaju potrošiti za izbornu promidžbu i podaci o imovini (Članak 13.)

Određeno je da su kandidati za predsjednika RH te kandidati za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba dužni objaviti okvirne podatke o visini i izvoru vlastitih sredstava koja namjeravaju potrošiti za izbornu promidžbu.

Potrebno je propisati da se **moraju objaviti ne samo iznosi i izvori vlastitih sredstava, nego i podaci o svim sredstvima i njihovim izvorima kao i podaci o imovini.**

Dodatno, iz članka 13. nije vidljivo da i političke stranke te nezavisne liste na izborima za članove u Europski parlament, zastupnike u Hrvatski sabor i na izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju istu obvezu. **Navedeni subjekti bi također trebali imati istu obvezu.**

Otvaranje posebnog računa (Članak 14.)

Prema Prijedlogu predlaže se da se donacije za financiranje troškova izborne promidžbe za kandidate koje predlažu političke stranke na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, na izborima za članove u Europski parlament, na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i na izborima za općinske načelnike i njihove zamjenike, **uplaćuju na središnji račun političke stranke** u mjestu njezina sjedišta, uz naznaku *za financiranje troškova izborne promidžbe*, tj. **nema obveze otvaranja posebnog računa za navedene subjekte na gore spomenutim izborima, dok je za sve ostale izbore i sudionike propisana obveza otvaranja posebnog računa.**

Potrebno je odrediti da **stranke imaju obvezu otvaranja posebnog računa barem na izborima za članove u Europski parlament i za zastupnike u Hrvatski sabor te za predstavnička tijela**

lokalnih i područnih jedinica, uz naznaku da se donacija uplaćuje za financiranje izborne promidžbe u općini/gradu/županiji.

Dodatno, iza stavka 4. **potrebno je regulirati termin otvaranja posebnog računa u slučaju izvanrednih izbora**, a račun bi morao biti otvoren od dana raspisivanja izbora.

U zadnjem stavku predviđeno je da se **žiro račun građana otvara prema općim pravilima bankarskog poslovanja**. Međutim, potrebno je navesti da u ovom slučaju **ne vrijede načela bankarske tajne**.

Zabrana korištenja javnih resursa – štićene osobe (Članak 16.)

U zadnjem stavku zabranjuje se korištenja ureda, automobila i sl. osim štićenim osobama. Štićene osobe su, primjerice, predsjednik RH, premijer, predsjednik Hrvatskog sabora, ministar MUP-a i MORH-a.

U zapadnim zemljama, posebice Njemačkoj, za ovakve se usluge, tj. korištenje službenih zrakoplova, automobila i sl. tijekom kampanja obavlja plaćanje u državni proračun i to od strane stranke čiji je štićenik kandidat. Kandidati na izborima ne bi smjeli voditi kampanju koristeći službene, državne automobile ili avione, trošeći uredski telefon i sl. jer su korištenjem javnih sredstava automatski u prednosti u odnosu na druge kandidate.

Ograničenja ukupnog iznosa troškova izborne promidžbe (Članak 17.)

Prijedlogom je predviđeno da ukupan iznos troškova izborne promidžbe po pojedinom kandidatu odnosno pojedinoj kandidacijskoj listi ne smije prelaziti iznos veći od:

- 8.000.000,00 kuna na predsjedničkim izborima,
- 1.500.000,00 kuna u jednoj izbornoj jedinici, na parlamentarnim izborima,
- 1.500.000,00 kuna na izborima za članove za Europski parlament,
- 500.000,00 kuna na izborima za gradonačelnika Grada Zagreba,
- 400.000,00 kuna na izborima za župana, gradonačelnika velikog grada i grada sjedišta županije,
- 250.000,00 kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama koje imaju više od 10.000 stanovnika,
- 100.000,00 kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama koje imaju od 3.001 do 10.000 stanovnika,
- 50.000,00 kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama koje imaju do 3.000 stanovnika,
- 50.000,00 kuna na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ograničenje iznosa troškova izborne promidžbe je važan dio regulacije ovog područja te je pohvalno da se i ovaj dio unosi u Zakon.

Predloženi iznosi slični su GONG-ovim prijedlozima koji su izneseni u ranijim preporukama.

Maksimalan iznos potrošnje može se također odrediti i izračunom na temelju iznosa **prosječne neto plaće ili broja birača u izbornoj jedinici**, umjesto predloženim fiksnim iznosima

Polog pri kandidiranju (Članak 18.)

Predviđa se uvođenje pologa pri kandidiranju za izbore.

Navedena problematika bi trebala biti dio izbornih zakona i dio sustavnog određivanja uvjeta za kandidiranja na svim izborima, a ne predmet ovog Zakona.

Tko smije financirati izborne kampanje? (Članak 23.)

Potrebno je zabraniti donacije i od sljedećih izvora:

- **privatnih poduzeća i ustanove koja imaju ugovor s državom ili lokalnom upravom i pružaju javne usluge.**

Objava financijskih izvještaja izborne promidžbe (Članak 25.)

Samo političke stranke, nositelji nezavisnih lista i kandidati koji imaju obvezu otvaranja posebnog računa iz članka 14. stavka 3. ovoga Zakona, dužni su nadležnom izbornom povjerenstvu dostaviti izvještaje o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješće o troškovima (rashodima) izborne promidžbe, s ažuriranim podacima do dana podnošenja izvještaja.

Ostaje nejasno **moraju li stranke na izborima za članove u Europski parlament i za zastupnike u Hrvatski sabor te za predstavnička tijela lokalnih i područnih jedinica** (političke stranke koje sudjeluju na spomenutim izborima nisu navedene u članku 14. stavku 3.) također **dostaviti svoje izvještaje** ili je dovoljna obveza propisana člankom 27. ovog Prijedloga koja navodi:

Izvešće o donacijama koje političke stranke, nezavisni zastupnici, nezavisni članovi predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prime tijekom godine za potporu njihovog političkog djelovanja, sa specificiranim podacima prema članku 25. stavku 3. ovoga Zakona, političke stranke, nezavisni zastupnici i nezavisni članovi predstavničkih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužni su redovito svakih šest mjeseci, za proteklo šestomjesečno razdoblje, javno objaviti na svojim web stranicama, najkasnije u roku od 15 dana po isteku šestomjesečnog razdoblja.

Ipak, **potrebno je propisati obvezu podnošenja izvještaja i političkim strankama na izborima za Europski parlament, izborima za zastupnike u Hrvatski sabor te na izborima za predstavnička tijela lokalnih i područnih jedinica radi transparentnosti izborne kampanje.**

Potrebno je također propisati obvezu nadležnim izbornim povjerenstvima da dostavljene izvještaje objave putem medija te na internetskoj stranici DIP-a u roku od 48 sati od dana dostave izvještaja kako bi svi objavljeni izvještaji bili dostupni na jednom mjestu.

Nadalje, Prijedlog Zakona određuje da financijski izvještaji moraju biti objavljeni na internetskoj stranici minimalno 30 dana. **Financijski izvještaji na internetskim stranicama trebali bi biti objavljeni trajno** kako bi zainteresirana javnost i nakon nekoliko mjeseci ili godina imala uvid u financijske izvještaje.

Isti komentar vrijedi i za članke 27. i 40. u vezi roka objave podataka o donacijama tijekom godine i ostalih financijskih izvještaja.

Nadzor nad financiranjem izborne promidžbe (Članak 28.)

Državno izborno povjerenstvo (DIP) u suradnji s nadležnim izbornim povjerenstvima nadzire poštivanje odredbi Zakona koje se odnose na izbornu promidžbu dok Državni ured za reviziju obavlja poslove nadzora i revizije godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja.

Prijedlog određuje da Ministarstvo financija po zahtjevu DIP-a kontrolira financiranje aktivnosti u vezi financiranja izborne promidžbe. **DIP bi trebao imati pravo i obvezu da sa svojom financijskom službom izravno obavlja i izvrši detaljniji financijski pregled financijskog poslovanja stranke tijekom kampanje i to bez posredništva Ministarstva financija.** Ministarstvo financija treba biti samo podrška DIP-u. Sličnu funkciju obavlja služba u okviru kanadskog izbornog povjerenstva.

DIP bi trebao imati i ovlaštenje za pokretanje postupka pred Poreznom upravom i Državnim odvjetništvom za zloupotrebu, kada za to postoji osnovana sumnja. Takve prijave bi trebale imati prioritet i morale bi se rješavati po ubrzanom postupku.

Nadzor nad poslovanjem i revizija izvještaja – dostava izvještaja Državnom uredu za reviziju (Članak 35.)

Političke stranke, te nositelji nezavisnih lista i kandidati kojima se sredstva za financiranje izborne promidžbe uplaćuju na njihov poseban račun, dužni su sastaviti te Državnom uredu za reviziju dostaviti financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe s podacima o ostvarenim prihodima za financiranje izborne promidžbe, izvorima financiranja te izvršenim rashodima za financiranje izborne promidžbe, u roku od 30 dana nakon održanih izbora.

Člankom 14. stavkom 3. određeno je tko mora otvoriti poseban račun, pri čemu nisu navedene stranke na izborima za članove u Europski parlament i za zastupnike u Hrvatski sabor te za predstavnička tijela lokalnih i područnih jedinica. **Potrebno je i strankama na spomenutim izborima uvesti obvezu dostave izvještaja Državnom uredu za reviziju, a izvještaji trebaju sadržavati detaljne podatke o donacijama i donatorima.**

U stavku 2. ovog članka, kao i u članku 24. stavak 3., potrebno je posebno naglasiti obvezu kandidata da u izvještaju navede uplatu stranke kandidatu.

Izvještaj o reviziji izborne promidžbe (Članak 39.)

Predlaže se da se izvještaj o reviziji izborne promidžbe koju obavi Državni ured za reviziju objavi na internetskim stranicama u trajanju od najmanje 30 dana. Objava izvještaja bi trebala biti trajna. Naime, predloženo je da se godišnji financijski izvještaj objavljuje na internetskim stranicama Državnog ureda za reviziju, a izvještaj o financiranju izborne promidžbe na internetskim stranicama Hrvatskog sabora – nije jasno zašto postoji razlika kad sve izvještaje izrađuje Državni ured za reviziju.

Potrebno je da svi izvještaji budu objavljeni na jednom mjestu na način da budu lako dostupni.

Objava financijskih izvještaja (Članak 40.)

U stavku 1. i 3. potrebno je dodatno pojasniti da se objava izvještaja o financiranju izborne promidžbe koji se podnose Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu financija odnosi i na političke stranke na izborima za zastupnike u Sabor i na kandidate na predsjedničkim i lokalnim izborima (općinski načelnici, gradonačelnici, župani) kako kasnije ne bi dolazilo do krivog tumačenja. Iz navedenih stavaka nije jasno imaju li obvezu gore spomenuti subjekti objavljivati izvještaje.

Dodatno, objava financijskih izvještaja na internetskim stranicama bi trebala biti trajna, a ne najmanje 90 dana kako je predviđeno.

Administrativne sankcije (Članci 41.)

Pored administrativnih sankcija u obliku potpunog i djelomičnog gubitka naknade troškova izborne promidžbe ili obustave isplate naknade, DIP bi morao imati mogućnost izricanja i drugih, jačih sankcija, primjerice, novčanih kazni u većim iznosima koje bi se izricale tijekom kampanje kako bi javnost mogla biti pravovremeno informirana o kandidatima i strankama koje imaju netransparentno financiranje kampanje.

Visine kazni (članci 43., 44 i 45.) **bilo bi dobro staviti u korelaciju s visinom prosječne neto plaće** u Republici Hrvatskoj, kako bi se odredbe Zakona mogle dugotrajnije primjenjivati.

Obustava isplata sredstava za redovito godišnje financiranje iz proračuna (Članak 42.)

Odredbe članka 41. idu u smjeru međunarodnih preporuka te, kako bi se postigao potpuni učinak sankcioniranja nedostavljanja i neobjavljivanja izvještaja, potrebno je izbrisati stavak 3. koji glasi:

Obustava isplate iz stavka 1. ovoga članka traje do dostave godišnjeg financijskog izvještaja Državnom uredu za reviziju, a obustava isplate iz stavka 2. ovoga članka traje do objave podataka o donacijama.

Ako obveznici podnošenja izvještaja naknadno dostave izvještaje, ne bi trebali imati pravo na sredstva iz proračuna, što će predstavljati odgojnu mjeru s ciljem da se takvi slučajevi ne ponavljaju.

Dodatni prijedlog: u cilju veće transparentnosti financiranja izbornih kampanja te lakšeg i učinkovitijeg praćenja i jačanja povjerenja javnosti u izborni proces potrebno je uvesti obvezu svim medijima da objave minutaže oglasa svakog pojedinog kandidata i stranke tijekom izborne kampanje, kao i iznose primljene za emitiranje oglasa . Cjenici i uvjeti za ostvarivanje popusta na oglašavanje bi trebali biti javni.

Dodatno, oglašavanje tijekom izbornih kampanja ne bi se smjelo dogovarati, naručivati i plaćati putem marketinških agencija već izravno između medija i stranke/kandidata pod uvjetom javno dostupnih cjenika.