

Strazbur, 3. decembar 2010. godine

**Greco Eval III Rep (2010)**  
**Tema II**

## Treći krug evaluacije

### **Evaluacioni izvještaj za Crnu Goru** **Transparentnost finansiranja političkih partija** (Tema II)

Usvojio GRECO  
na svom 49. Plenarnom zasijedanju  
(Strazbur, 29. novembar-3. decembar 2010.)

## I. UVOD

1. Državna zajednica Srbija i Crna Gora pridružila se državama članicama GRECO grupe 1. aprila 2003. godine. Nakon referenduma u Crnoj Gori 21. maja 2006. godine i proglašenja nezavisnosti koje je usvojila Skupština Crne Gore 3. juna 2006. godine i u skladu sa članom 60 Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Državna zajednica Srbija i Crna Gora prestala je da postoji. Nakon toga Republika Crna Gora postala je nezavisna i suverena država<sup>1</sup>. GRECO je usvojio Zajednički izvještaj iz prvog i drugog kruga ocjenjivanja Crne Gore (Greco Eval I-II Rep (2005) 4E) na svom tridesetom Plenarnom zasjedanju (9-13. oktobra 2006. godine). Pomenuti Izvještaj iz ocjenjivanja, kao i odgovarajući Izvještaj o usklađenosti, mogu se pronaći na Internet stranicama GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Ova, treća runda evaluacije GRECO (pokrenuta 1. januara 2007. godine) bavi se sljedećim temama:
  - **Tema I – Kriminalizacija:** Čl. 1a i 1b, 2-12, 15-17, 19 st. 1 Krivično pravne konvencije o korupciji, Čl. 1-6 Dodatnog protokola uz Konvenciju (ETS 191) i Vodeći princip 2 (kriminalizacija korupcije).
  - **Tema II – Transparentnost u finansiranju partija:** Čl. 11, 12, 13b, 14 i 16 Preporuke Rec(2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i predizbornih kampanja i, uopštenije – Vodeći princip 15 (finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja).
3. GRECO evaluacioni tim (u daljem tekstu GET) za temu II, koji je obavio i posjetu Crnoj Gori od 14. do 18. juna 2010. godine, bio je sastavljen od g-đe Jane LEY, Zamjenika direktora Kancelarije za etiku u Vladi Sjedinjenih Američkih Država i g-dina Fernando JIMENEZ SANCHEZ, sa Katedre za političke nauke i javnu upravu Univerziteta Murcia u Španiji. Kao podrška GET-u se pridružila i g-đa Laura SANZ-LEVIA iz Sekretarijata GRECO-a. Prije posjete Crnoj Gori ekspertima GET-a obezbijedeni su opsežni odgovori na Upitnik za evaluaciju (Dokument GRECO Eval III (2010) 7E, Tema II), i kopije relevantnih zakona i drugih propisa.
4. GET se sastao sa predstavnicima sljedećih državnih organizacija: Ministarstvo finansija, Skupštinski odbor za politički sistem, pravosuđe i javnu upravu, Državna revizorska institucija, Državna izborna komisija, Sud za prekršaje i Uprava za anti-korupcijsku inicijativu. Uz to, GET se sastao sa članovima parlamentarnih političkih partija. GET se takođe sastao i sa članovima sljedećih nevladinih organizacija: MANS, Centar za monitoring (CEMI) i Centar za demokratsku tranziciju (CDT), te sa predstavnicima medija i akademskih institucija.
5. Ovaj izvještaj na Temu II iz Trećeg kruga ocjenjivanja GRECO-a o transparentnosti finansiranja političkih partija pripremljen je na osnovu odgovora na upitnik i informacija koje su obezbijedene tokom posjete Crnoj Gori. Najznačajniji cilj izvještaja jeste ocjena djelotvornosti mjera koje su usvojili nadležni organi u Crnoj Gori sa ciljem ispunjavanja obaveza koje proističu iz odredbi navedenih u stavu 2. U ovom izvještaju nalazi se opis sadašnjeg stanja, nakon čega slijedi kritička analiza. Zaključci obuhvataju i listu preporuka koje je GRECO usvojio i uputio Crnoj Gori da bi Crna Gora poboljšala nivo usaglašenosti sa pomenutim odredbama.
6. Izvještaj na Temu I – Kriminalizacija izložen je u izvještaju Greco Eval III Rep (2010) 7E, Tema I.

---

<sup>1</sup> Komitet Ministara Savjeta Evrope saglasio se na svom 967. zasjedanju (14. juna 2006. godine) da proglašenje Crne Gore o sukcesiji u odnosu na Krivično-pravnu Konvenciju o korupciji (ETS bt. 173) čini Crnu Goru *ipso facto* članicom GRECO-a.

## II. TRANSPARENTNOST FINANSIRANJA POLITIČKIH PARTIJA – OPŠTI DIO

### Zakonski okvir

7. Oblast političkih partija reguliše Zakon o političkim partijama iz 2004. godine i nekoliko posebnih zakona kao što je Zakon o finansiranju političkih partija donesen 2008. godine, koji sadrži odredbe o izvorima finansiranja (uključujući i finansiranje tokom predizbornih kampanja); o transparentnosti i sankcijama. Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština iz 2009. godine sadrži pravila o finansiranju kampanja na predsjedničkim i opštinskim izborima. 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 uređuju tehničke aspekte različitih izbornih procesa. Nadalje, Ustav iz 2007. godine obuhvata nekoliko odredbi kojima se jemče politička prava i slobode, uključujući slobodu mišljenja i izražavanja, pravo čovjeka da bira i da bude biran i slobodu okupljanja i udruživanja (čl. 45, 47, 52 i 53 Ustava).

### Definicija političkih partija

8. Zakon o političkim partijama, u članu 2 definiše političke partije kao organizacije slobodno i dobrovoljno udruženih građana radi ostvarivanja političkih ciljeva putem demokratskih i mirnih sredstava. Političke partije imaju status pravnog lica (član 6 Zakona o političkim partijama).

### Osnivanje i registracija političkih partija

9. Osnivanje i registracija političkih partija uređuju se Zakonom o političkim partijama. Prema članovima 7 i 14, politička partija može se osnovati sa najmanje 200 potpisa podrške crnogorskih građana starijih od 18 godina i sa prebivalištem u Crnoj Gori u trajanju najmanje dvije godine.
10. Registar političkih partija vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave. Prijava za registrovanje političke partije treba da uključi odluku o osnivanju, osnivačke dokumente i program. U vrijeme parlamentarnih izbora u martu 2009. godine u Crnoj Gori je registrovano ukupno 38 partija. 24 od njih učestvovalo je na izborima (8 samostalno i 16 kao dio sedam predizbornih koalicija) i to:
  - Demokratska partija socijalista
  - Socijal-demokratska partija
  - Bošnjačka stranka
  - Hrvatska građanska inicijativa
  - Socijalistička narodna partija
  - Nova srpska demokratija
  - Pokret za promjene
  - Narodna stranka
  - Demokratska srpska stranka
  - Liberalna partija
  - Demokratski centar
  - Stranka penzionera i invalida Crne Gore
  - Demokratska unija albanaca
  - Srpska nacionalna lista
  - Bošnjaci i muslimani zajedno
  - FORCA
  - Demokratski savez u Crnoj Gori

- Albanska alternativa
- Albanska koalicija
- Otadžbinska srpska stranka
- Crnogorski komunisti
- Partija demokratskog prosperiteta

### Učešće na izborima

11. Crna Gora ima jednodomni parlament (Skupštinu) u kojoj poslanici, njih 81, imaju četvorogodišnji mandat. Podjela poslaničkih mandata odvija se po sistemu proporcionalnih lista (d'Hondt metod), pri čemu je cijela Crna Gora jedna izborna jedinica, a census za ulazak u Skupštinu 3%. Pet poslaničkih mandata dodijeljeno je posebnoj izornoj jedinici u kojoj postoji 7 biračkih mjesta u području koje uglavnom naseljavaju crnogorski etnički Albanci.
12. Pravo da bira i da bude biran pripada svakom crnogorskom državljaninu starijem od 18 godina, koji najmanje dvije godine ima prebivalište u Crnoj Gori.
13. Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa pravila za učešće na izborima (čl. 38 do 48a). Izborne liste mogu da podnesu političke partije i grupe građana koje namjeravaju da učestvuju na izborima pojedinačno ili u koaliciji. Izborne liste moraju da dobiju podršku u vidu potpisa jednog procenta biračkog tijela. U izuzetnim slučajevima, za političke partije ili grupe građana koje zastupaju Albance u Crnoj Gori, izborne liste mogu da podnesu manji broj potpisa, tj. 1.000 potpisa za parlamentarne izbore, odnosno 200 za opštinske.
14. Izbore administrativno podržava Državna izborna komisija, Opštinske izborne komisije (21) i birački odbori (1,155).

### Zastupljenost partija u Skupštini

15. Na posljednjim parlamentarnim izborima održanim u martu 2009. godine, mandate su dobile sljedeće partije<sup>2</sup>:
  - Koalicija za evropsku Crnu Goru - Milo Đukanović, koja predstavlja zajedničku listu kandidata Demokratske partije socijalista, Socijal-demokratske partije, Bošnjačke stranke i Hrvatske građanske inicijative: 48 mandata
  - SNP - Socijalistička narodna partija: 16 mandata
  - Nova srpska demokratija: 8 mandata
  - Pokret za promjene: 5 mandata
  - Demokratska unija Albanaca: 1 mandat
  - FORCA: 1 mandat
  - Albanska Lista, Demokratski savez u Crnoj Gori i Albanska Alternativa: 1 mandat
  - Albanska koalicija: 1 mandat.

### Pregled sistema finansiranja političkih partija

#### Finansiranje iz javnih izvora

##### *Direktno finansiranje iz javnih izvora*

---

<sup>2</sup> 10 aprila 2009. godine Državna izborna komisija objavila je rezultate o broju poslaničkih mandata koji su osvojile pojedinačne izborne liste.

16. Finansiranje iz javnih izvora može da se koristi da se pokriju izdaci za redovne aktivnosti političkih partija, kao i troškovi napravljeni tokom predizbornih kampanja (član 1, Zakon o finansiranju političkih partija). Partije ispunjavaju uslove za finansiranje svojih redovnih aktivnosti ukoliko imaju izabrane predstavnike u Skupštini/Skupštini opštine. U tom kontekstu, političke partije moraju da osvoje, pojedinačno ili u koaliciji, najmanje jedan mandat u Skupštini ili Skupštini opštine da bi mogle da dobijaju finansijska sredstva iz javnih izvora (član 5, Zakon o finansiranju političkih partija)
17. Sredstva iz javnih izvora, opredijeljena za redovne aktivnosti parlamentarnih partija u Skupštini određene su na 0,5% državnog budžeta; dok se sredstva za redovne aktivnosti parlamentarnih partija u skupštinama opština određene na 1% državnog budžeta<sup>3</sup>. Od tih sredstava 15% opredjeljuje se u jednakim iznosima političkim partijama čiji su kandidati izabrani za poslanike ili odbornike, a ostalih 85% raspodjeljuje se srazmjerno broju mandata koje je osvojila svaka partija (član 8 Zakona o finansiranju političkih partija). U budžetu za 2010. godinu iz državnog je budžeta za ove svrhe opredjeljena ukupna suma od 1.951.409,53 eura.
18. Sredstva koja se opredjeljuju iz budžeta za troškove predizborne kampanje određuju se na nivou od 0,25% državnog budžeta<sup>4</sup>. Od tih sredstava 29% se opredjeljuje u jednakim dijelovima podnosiocima izbornih lista, dok se preostalih 80% raspoređuje na podnosiocima izbornih lista čiji su kandidati na izborima osvojili mandate, i to proporcionalno broju osvojenih mandata (član 11 Zakona o finansiranju političkih partija). Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština uvodi neke posebne karakteristike za opredjeljivanje javnih sredstava u ovakvoj vrsti izbora, tj. troškovi variraju od 0,05 do 0,1% državnog budžeta, 10% se opredjeljuje u jednakim dijelovima svim kandidatima, 40% se raspoređuje u jednakim iznosima svim kandidatima koji su osvojili više od 10% glasova, a 50% ide kandidatu koji je pobijedio na izborima. U budžetskoj godini 2009. ukupna sredstva koja su iz centralnog budžeta opredjeljena za predizborne kampanje iznosila su 1.360.000 eura (čl. 5 i 6, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

#### *Indirektno finansiranje iz javnih izvora*

19. U ovoj oblasti primjenjuju se odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika, Zakona o medijima, Zakona o radio-difuziji i Zakona o javnim radio-difuznim emiterima. Naročito, javni mediji obezbjeđuju besplatno vrijeme koje se stavlja na raspolaganje ravnopravno svim podnosiocima izbornih lista, tako da oni mogu da informišu javnost o svom programu i aktivnostima (čl. 50, 51, 53 i 59 Zakona o izboru odbornika i poslanika; čl 95(7) Zakona o radio-difuziji). Isto tako izdavačka kompanija u državnom vlasništvu "Pobjeda" ima obavezu tokom predizborne kampanje da najavljuje, besplatno i pod ravnopravnim uslovima, sve skupove koje organizuju podnosioci izbornih lista (član 53 Zakona o izboru odbornika i poslanika).
20. Reklamiranje na bilbordima besplatno tokom predizbornih kampanja obezbjeđuju opštine (član 60 Zakona o izboru odbornika i poslanika). Uz to, organi državne i lokalne uprave moraju svoje prostorije, opremu, sredstva i ostale kapacitete za vođenje predizbornih kampanja staviti na

---

<sup>3</sup> Shodno članu 1 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju političkih partija od 27. jula 2010. godine

<sup>4</sup> Shodno članu 2 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju političkih partija od 27. jula 2010. godine

raspolaganje i obezbijediti ravnopravne uslove za korišćenje istih od strane svih podnosioca izbornih lista (član 114 Zakon o izboru odbornika i poslanika).

21. I na kraju, Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština zabranjuje korišćenje državnih sredstava ili sredstava lokalne samouprave (ako drugačije ne predvidi poseban propis) u vezi sa ranije pomenutim tipom kampanja (član 11 tog Zakona). Zakon o izboru predsjednika Crne Gore (član 22) i Zakon o izboru gradonačelnika (član 40) takođe zabranjuju korišćenje kapaciteta, finansijskih resursa, vozila, tehničkih sredstava i druge državne imovine za svrhe predizbornih kampanja.

#### Finansiranje iz privatnih izvora

22. Finansiranje iz privatnih izbora obuhvata (član 3, Zakona o finansiranju političkih partija):
- Članarine: iznose koje redovno uplaćuju članovi partije na način i pod uslovima koji su propisani konstitutivnim/statutarnim aktima partije. Ne postoji zakonsko ograničenje za sredstva koja se prikupljaju od članarina; međutim, shodno pojedinačnim iznosima članarine, članarina koja je veća od iznosa utvrđenog statutom partije smatra se donacijom;
  - prihodi od aktivnosti partije: sredstva koja fizička ili pravna lica dobrovoljno uplate političkoj partiji u iznosu koji nije veći od članarine;
  - prihodi od imovine partije: prihod od izdavačkih djelatnosti, prodaje promotivnih materijala, te od organizacije partijskih skupova i dešavanja;
  - legati: pokloni koji mogu da budu u novcu ili pokretnoj imovini umjetničke, kulturne ili istorijske vrijednosti ili nekretnine koje se stavljaju na raspolaganje političkoj partiji;
  - nelukrativne djelatnosti: djelatnosti koje imaju za cilj da zadovolje javni interes;
  - pokloni: hartije od vrijednosti ili drugi predmeti čija je vrijednost veća od 50 eura.
23. Niz ograničenja primjenjuje se na privatne izvore finansiranja (član 19 Zakona o finansiranju političkih partija, član 12, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština). Političkim partijama naročito nije dozvoljeno da prihvate sljedeće vrste priloga:
- Donacije iz anonimnih izvora;
  - Donacije od stranih država, stranih pravnih lica ili fizičkih lica;
  - Javnih institucija i javnih preduzeća;
  - Institucija i preduzeća u čijem vlasništvu država ima dio;
  - sindikata;
  - nevladinih organizacija;
  - religijskih zajednica;
  - organizatora igara na sreću;
  - donacije u gotovom novcu.

Uz to, parlamentarnim partijama i podnosiocima izbornih lista nije dozvoljeno da prihvate donacije od privrednih društava i preduzetnika koji su sklopili javne ugovore sa Vladom i obavljali javne usluge u periodu od dvije godine prije takvog poslovnog odnosa, u trajanju tog poslovnog odnosa i dvije godine nakon njegovog isteka.

24. Gornje granice takođe se odnose i na donacije iz privatnih izvora u zavisnosti od toga da li donaciju daje fizičko ili pravno lice. Konkretno, donacija fizičkog lica ne smije biti veća od 2.000 eura u jednoj godini, a ta gornja granica iznosi 10.000 eura ako je donator pravno lice (čl. 9 i 16

Zakona o finansiranju političkih partija; član 7, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

25. Nadalje, privatne donacije za finansiranje redovnih partijskih djelatnosti, osim članarina i bez obzira na to da li su te donacije od fizičkih ili pravnih lica, ne mogu u ukupnom iznosu biti veće od novca koji je partija dobila iz državnog budžeta. U slučaju političkih partija koje nemaju mandate u Skupštini, pa zbog toga ne dobijaju javna finansijska sredstva, gornja granica za privatne donacije u jednoj kalendarskoj godini određena je na nivou od 5% ukupnog iznosa sredstava koja su od strane države opredjeljena za finansiranje parlamentarnih partija (član 9 Zakona o finansiranju političkih partija. Kada su sredstva iz privatnih izvora veća od pomenutih propisanih ograničenja, partija je obavezna da višak sredstava vrati u državni budžet (član 17 Zakona o finansiranju političkih partija). Slična ograničenja primjenjuju se i na kandidate za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine.

#### Ograničenja izdataka

##### *Kvalitativna*

26. Izdaci na izborima povezuju se sa aktivnostima koje se obavljaju tokom perioda izborne kampanje (od raspisivanja do dana izbora) i mogu samo da se vezuju za sljedeće stavke: predizborni skupovi, poster, reklame i reklamni materijal, oglašavanje, publikacije, TV i radio emisije, istraživanja javnog mnjenja, režijski troškovi, opšti administrativni troškovi i troškovi prevoza (član 10 Zakona o finansiranju političkih partija).

##### *Kvantitativna*

27. Granicu koja se primjenjuje na izdatke partija predstavlja gornja granica maksimalnog dozvoljenog prihoda koji može da dobije stranka iz javnih i privatnih izvora (maksimalni dozvoljeni iznos privatnih donacija je direktno povezan sa javnim sredstvima koja partija dobija, tokom predizbornih kampanja ili u vezi sa redovnim aktivnostima, v. st. 17, 18 i 25 ovog izvještaja).

#### Poreski režim

28. Prihodi koje politička partija stiče od članarina i nelukrativnih djelatnosti izuzeti su od obaveze plaćanja poreza (član 27 Zakona o finansiranju političkih partija).
29. Prihod koji politička partija stiče od svoje imovine ili obavljanja poslovne djelatnosti podliježe opštem režimu oporezivanja (član 27 Zakona o finansiranju političkih partija).

### **III. TRANSPARENTNOST FINANSIRANJA POLITIČKIH PARTIJA – POSEBNI DIO**

#### **(i) Transparentnost (čl. 11, 12 i 13b Preporuke Rec(2003)4)**

##### Knjige i računi

##### *Rutinske aktivnosti*

30. Zakon o finansiranju političkih partija (član 28) donosi posebna pravila za vođenje finansijskih evidencija i za finansijske izvještaje političkih partija. Uz to se primjenjuju i opšta pravila o knjigovodstvu i računovodstvu pravnih lica, kako je i propisano Zakonom o računovodstvu i

reviziji. Naročito, prema članu 4 Zakona o računovodstvu i reviziji, pravno lice ima obavezu da vodi poslovne knjige i da evidentira sve poslovne transakcije. Računovodstvena evidencija mora da se bazira na kredibilnim računovodstvenim dokumentima, u skladu sa čvrstim pravilima knjigovodstva i u svakom trenutku mora da postoji mogućnost da se iz te evidencije vidi stvarna finansijska situacija i poslovni rezultati pravnog lica.

31. Razna vremenska ograničenja propisana su za čuvanje računovodstvenih podataka u zavisnosti od tipa računovodstvenog dokumenta, npr. 10 godina za godišnje završne račune, glavnu knjigu i dnevnik aktivnosti i 5 godina za pomoćne knjige i polugodišnje izvještaje, itd. (član 10 Zakona o računovodstvu i reviziji).

#### *Izborna kampanja*

32. Zakon ne predviđa posebna pravila za finansijske evidencije o predizbornim kampanjama. Ipak, o finansiranju predizborne kampanje izvještava se na formularu koji je posebno osmišljen za te svrhe (v. st. 38). Podnosioci izbornih lista moraju da otvore posebni račun za kampanju na koji će se prikupljati prihodi i sa kojeg će se vršiti isplate (član 17, Zakona o finansiranju političkih partija, član 8 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština). Sva sredstva opredjeljena za predizbornu kampanju moraju da budu uplaćena na ovaj račun i sve isplate moraju se vršiti sa tog istog računa. Takođe postoji i obaveza da podnosioci izbornih lista postave "odgovorno lice" za zakonito prikupljanje i trošenje sredstava za predizbornu kampanju i za predaju izvještaja o finansiranju izbornih kampanja (član 18 Zakona o finansiranju političkih partija, član 9 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

#### Obaveze izvještavanja

##### *(1) Godišnji finansijski izvještaji*

33. Član 6 Zakona o računovodstvu i reviziji propisuje da pravna lica moraju predati godišnje finansijske izvještaje u Centralni registar Privrednog suda najkasnije 28 februara za prethodnu godinu. Finansijski izvještaji objavljuju se na internet stranici Privrednog suda.

##### *(2) Izvještaji iz kampanja*

###### (a) Pred-izborni izvještaj

34. Predizborni izvještaj mora se predati za predizborne kampanje na predsjedničkim i lokalnim izborima. Naročito, kandidati moraju, između 7 i 10 dana prije izbora, dostaviti nadležnoj Izornoj komisiji finansijski izvještaj o iznosu i izvorima svih sredstava prikupljenih za svrhe kampanje. Opštinske izborne komisije treba pomenute izvještaje da predaju Državnoj izbornoj komisiji u roku od 3 dana (član 14 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

###### (b) Prelazni izvještaji

35. Podnosioci izbornih lista/kandidati moraju, u roku od 45 dana od okončanja predizborne kampanje, dostaviti nadležnoj izbornoj komisiji finansijski izvještaj o porijeklu, iznosu i strukturi sredstava iz javnih izvora koja su potrošena tokom kampanje. Opštinske izborne komisije treba da predaju pomenute izvještaje iz kampanje Državnoj izbornoj komisiji u roku od 3 dana (član 21



Zakona o finansiranju političkih partija, član 15, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

36. Podnosioci izbornih lista/kandidati moraju, u roku od 45 dana od okončanja predizborne kampanje, dostaviti nadležnoj izbornoj komisiji finansijski izvještaj (i izvještaj revizora o njemu, ako je potrebno – v. st. 47) u elektronskoj formi o porijeklu, iznosu i strukturi sredstava iz privatnih izvora koja su prikupljena i potrošena tokom kampanje. Opštinske izborne komisije treba da predaju pomenute izvještaje iz kampanje Državnoj izbornoj komisiji u roku od 3 dana (član 22 Zakona o finansiranju političkih partija, član 16, LFPM).

#### (c) Završni izvještaj

37. Parlamentarne partije/kandidati treba da predaju u elektronskoj formi završni izvještaj o porijeklu, iznosu i strukturi svih sredstava (bilo da su iz javnih ili privatnih izvora) koja su prikupljena i potrošena tokom kampanje. Opštinske izborne komisije treba da predaju pomenute izvještaje iz kampanja Državnoj izbornoj komisiji u roku od 4 dana (član 23 Zakona o finansiranju političkih partija, član 17 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).
38. Uputstva o sadržaju ili formi za izjave o sredstvima iz javnih i privatnih izvora koja su prikupljena i potrošena u predizbornim kampanjama, usvojeno u novembru 2008. godine, utvrđuje format i sadržaj izvještaja iz kampanje.

#### *(3) Izjave o imovini*

39. Parlamentarne partije obavezne su da do 31. marta Državnoj izbornoj komisiji predaju svoje godišnje izvještaje o imovini, uključujući detalje o tipu, iznosu i porijeklu imovine stranke (član 25 Zakona o finansiranju političkih partija).
40. Kandidati za predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine moraju da predaju nadležnoj izbornoj komisiji izvještaj o prihodima i imovinu za sebe, svog supružnika, partnere i djecu ukoliko žive u istom domaćinstvu. Oni to moraju u činiti u roku od 15 dana od predaje kandidature. Opštinske izborne komisije treba da predaju pomenute izvještaje iz kampanje Državnoj izbornoj komisiji u roku od 3 dana (član 18, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

#### Prisutp računovodstvenim evidencijama i obaveze objavljivanja

41. Državna izborna komisija treba da objavi izvještaje iz kampanje i godišnje izvještaje, te izjavu o imovini na svojoj internet stranici i u Službenom listu Crne Gore u roku od 10 dana od njihovog prijema (član 24 Zakona o finansiranju političkih partija; član 20 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).
42. Isto tako, Državna izborna komisija obavezna je da otkrije identitet privatnog donatora bez obzira da li je riječ o fizičkom ili pravnom licu (član 26 Zakona o finansiranju političkih partija, član 19, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).
43. Kao privatni subjekti, političke partije nisu u obavezi da stave na uvid javnosti svoje finansijske podatke. Međutim, svi dokumenti koje prima neki javni organ spadaju u djelokrug Zakona o

slobodnom pristupu informacijama. Stoga bi bilo moguće da javnost ima pristup relevantnim izvještajima koje dobije Državna izborna komisija (tj. izvještajima iz kampanje, prijavama imovine, izvještaju revizora ili završnim računima političkih partija).

44. Organi za sprovođenje zakona, u slučaju sumnje na neko krivično djelo, imaju pristup računovodstvenim evidencijama političkih partija, a pristup imaju i poreski organi za svrhe poreske inspekcije.

## **(ii) Nadzor (član 14 Preporuke Rec(2003)4)**

### Interna kontrola

45. Političke partije treba da urede u svojim statutima internu reviziju finansijskog poslovanja, organ zadužen za finansijsko poslovanje i prava članova partije da budu informisani o prihodu i izdacima partije (član 29, Zakona o finansiranju političkih partija).

### Eksterna kontrola

*Rvizija (sertifikovani revizori, revizori Ministarstva finansija, Državna revizorska institucija)*

46. Podnosioci izbornih lista treba da predaju izvještaje iz kampanje, uključujući detalje o javnim sredstvima utrošenim tokom izbornih kampanja revizorima Ministarstva finansija koji tada vrše reviziju njihovog rada u roku od 30 dana (član 21, Zakon o finansiranju političkih partija). Isto tako, Državna revizorska institucija ima ovlašćenje, po članu 4 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji (i članu 144 Ustava) da vrši revizije (provjere zakonitosti, djelotvornosti i efikasnosti) onih organizacija koje koriste sredstva iz javnih izvora.
47. Izvještaji iz kampanje, kao i detalji o sredstvima iz privatnih izvora koja su prikupljena i potrošena tokom predizbornih kampanja treba da prođu reviziju sertifikovanog revizora ukoliko su prilozi iz privatnih izvora veći od 50.000 eura (član 22 Zakona o finansiranju političkih partija). Revizori takođe moraju posjedovati dozvole izdate od strane Ministarstva finansija, u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji.

*Državna izborna komisija*

48. Političke partije treba do 30. juna Državnoj izbornoj komisiji da predaju izvještaj revizora o njihovom godišnjem finansijskom izvještaju (član 28 Zakona o finansiranju političkih partija).

*Ministarstvo finansija*

49. Ministarstvo finansija ima opštu odgovornost za sprovođenje Zakona o finansiranju političkih partija (član 7 Zakona o finansiranju političkih partija), a posebnom su sektoru Ministarstva povjereni zadaci nadzora.

## **(iii) Sankcije (član 16 Preporuke Rec(2003)4)**

### Sankcije

*Zakon o finansiranju političkih partija*

50. Sankcije za nepoštovanje odredaba zakona mogu da se izreknu:
- Političkim partijama i "odgovornim licima" u političkim partijama: član 30 Zakona o finansiranju političkih partija pokriva ukupno 13 tipova kršenja (uključujući nezakonito prikupljanje sredstava, neotvaranje zasebnog računa u banci, neimenovanje odgovornog lica, prisiljavanje fizičkih/pravnih lica na davanje sredstava, „quid-pro-quo” sporazume, neangažovanje sertifikovanog revizora, nepredavanje izvještaja, nevođenje računovodstvenih evidencija). Kazne koje se mogu izreći u rasponu su od 100 do 200 minimalnih mjesečnih zarada<sup>5</sup> (5.500 eura do 11.000 eura). Za ista kršenja, „odgovorno lice” unutar političke partije može biti kažnjeno iznosom od 15 do 20 minimalnih zarada (800 eura i 1.100 eura). Sankcije se kumulativno izriču političkoj partiji koja je prekršila pravila i odgovornom licu u toj političkoj partiji.
  - Donatorima: ukoliko se prekrši gornja granica za moguće donacije koja je određena Zakonom o finansiranju političkih partija, kazne su u rasponu od 100 do 200 minimalnih mjesečnih zarada (5.500 do 11.000 eura).
  - Izornoj komisiji: ukoliko ne objavi izvještaje koje joj predaju političke partije (izvještaje iz kampanja, godišnje izvještaje, spiskove donatora i prijave imovine) novčane kazne su u rasponu od 100 do 200 minimalnih mjesečnih zarada (5.500 do 11.000 eura).
51. U slučaju da postoji sumnja da je došlo do kršenja uslova propisanih Zakonom o finansiranju političkih partija, svaki organ i pojedinac može da obavijesti Ministarstvo finansija o tome. Ministarstvo tada treba da preda zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kod teritorijalno nadležnog Suda za prekršaje.
52. Prekršaje utvrđuju Sudovi za prekršaje. Na odluke Suda za prekršaje može se uložiti žalba (član 66 Zakona o prekršajima), a u postupku po žalbi prvostepena presuda može se potvrditi, preinačiti ili ukinuti (član 157 Zakona o prekršajima). Od usvajanja Zakona o finansiranju političkih partija 15. avgusta 2008. godine, Ministarstvo finansija podnijelo je 8 prekršajnih prijava zbog propusta političkih partija da predaju izvještaje iz kampanje o korišćenju sredstava iz javnih izvora. Ovi postupci su u toku pred Sudom za prekršaje u Podgorici. Do danas nije izrečena nijedna sankcija za nepoštovanje pravila o finansiranju političkih partija.

*Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština*

53. Sankcije za nepoštovanje odredaba ovog zakona mogu se izreći:
- Kandidatima: član 21 ovog Zakona pokriva ukupno 9 vrsta kršenja (uključujući nezakonito prikupljanje sredstava, neotvaranje posebnog računa u banci, neimenovanje odgovornog lica, prisiljavanje fizičkih/pravnih lica na davanje sredstava, „quid-pro-quo” sporazume, neangažovanje sertifikovanog revizora, nepredavanje izvještaja, nevođenje računovodstvenih evidencija). Kazne koje se mogu izreći kreću se u rasponu od 15 do 20 minimalnih mjesečnih zarada (tj. 800 do 1.100 eura). One se takođe mogu izreći „odgovornim licima” (član 22, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).
  - Donatorima: ukoliko se prekrši gornja granica za moguće donacije koja je određena Zakonom o finansiranju političkih partija, kazne su u rasponu od 15 do 20 minimalnih mjesečnih zarada (tj. 800 do 1.100 eura) ako se radi o fizičkom licu, ili od 100 do 200 minimalnih mjesečnih zarada (5.500 do 11.000 eura) ako je riječ o pravnom licu (čl. 23 i 24 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

---

<sup>5</sup> Minimalna mjesečna zarada u Crnoj Gori iznosi 55 EUR.

- Državnim organima ili organima lokalne samouprave: ako obezbijede korišćenje državnih sredstava ili sredstava lokalne samouprave, novčane kazne su u rasponu od 100 do 200 minimalnih mjesečnih zarada (5.500 do 11.000 eura) (član 25 Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).
- Izbornim komisijama: ukoliko ne objave izvještaje koje predaju političke partije (izvještaje iz kampanja, godišnje izvještaje, spiskove donatora ili prijave imovine novčane kazne su u rasponu od 100 do 200 minimalnih mjesečnih zarada tj. 5.500 do 11.000 eura) (čl. 26 i 27, Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština).

#### *Zakon o računovodstvu i reviziji*

54. Za nemarno vođenje računovodstva predviđena je administrativna i krivična odgovornost. Ukoliko pravno lice ne preda završni račun i izvještaje Centralnom registru u vremenskom okviru koji propisuje zakon, i ukoliko ne vodi poslovne knjige na jedan od načina preciziranih u ranije pomenutom Zakonu o računovodstvu i reviziji, može mu se izreći novčana kazna u rasponu od 10 do 300 minimalnih mjesečnih zarada (550 do 16.500 eura). Uz to, za isto djelo može se kazniti odgovorno lice u pravnom licu i to novčanom kaznom u rasponu od 6 do 20 minimalnih mjesečnih zarada (330 do 1.100 eura). Ukoliko se predaju pogrešni računovodstveni izvještaji ili se drugim sredstvima pokuša izvesti prevara da bi se izvršila nezakonita plaćanja, to predstavlja „prevara u službi“.

#### Imunitet

55. Sljedeće kategorije lica uživaju imunitet u Republici Crnoj Gori:
- Predsjednik Republike
  - Članovi Vlade
  - Poslanici u Skupštini
  - sudije
  - sudije Ustavnog suda
  - Državni tužioci
  - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (ombudsman) i njegovi zamjenici.
56. Uz imunitet za izraženo mišljenje ili dat glas u vršenju svojih funkcija (“imunitet od odgovornosti”), poslanici takođe uživaju “nepovredivost”, što znači da se protiv poslanika “... ne može pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor bez odobrenja Skupštine” (član 79 st. 3 Ustava). Prema stavu 4 istog člana, poslanik može da se zadrži u pritvoru bez saglasnosti Skupštine ako je zatečen u činu izvršenja nekog krivičnog djela za koje je propisana zatvorska kazna u trajanju dužem od pet godina. Prema stavu 5 “Imunitet, kao i poslanik, uživaju: predsjednik Crne Gore, predsjednik i članovi Vlade, sudije, sudije Ustavnog suda i državni tužilac”. Isto se odnosi i na ombudsmana i njegove zamjenike.
57. Član 220 Zakonika o krivičnom postupku sadrži odredbe koje se odnose na “odobrenje za krivično gonjenje”. Prema stavu 1, da bi se otvorila istraga u vezi sa nekim od pomenutih lica koja uživaju imunitet, tužioci moraju da podnesu poseban zahtjev nadležnom državnom organu, tj. Komisiji za imunitet Skupštine Republike Crne Gore, tražeći da se skine imunitet. Ukoliko se krivično gonjenje bazira na privatnoj tužbi, državni tužilac mora predmet da prebaci sudu sa zahtjevom da se skine imunitet. Sud mora da se obrati Komisiji za imunitet koja tada odlučuje o skidanju imuniteta. Komisija predaje predmet Skupštini na konačno odlučivanje. Skupština odluku o ovom pitanju donosi natpolovičnom većinom glasova.

58. U prekršajnom postupku lica se ne mogu pozvati na imunitet.

### Zastara

59. Zakon o prekršajima predviđa zastaru na pokretanje i vođenje prekršajnog postupka (čl. 55 i 56 Zakona o prekršajima). Naročito, gonjenje za prekršaje ne može da se pokrene ukoliko protekne godinu dana od dana na koji je počinjen prekršaj (relativna zastara) i u svakom slučaju zastara gonjenja stupa na snagu dvije godine nakon što je prekršaj počinjen (apsolutna zastara).

### **III. ANALIZA**

60. Zakonski okvir za finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja predmet je značajne reforme tokom proteklih nekoliko godina. U ovom domenu usvojena su dva ključna instrumenta – Zakon o finansiranju političkih partija 2008. godine i Zakon o finansiranju izbornih kampanja za predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština. Oba ova zakona obuhvataju pozitivne elemente za jačanje transparentnosti, nadzora i odgovornosti finansiranja u politici: zabranjeni su gotovinske donacije, anonimne donacije i donacije iz inostranstva, a postoje gornje granice za priloge iz privatnih izvora (između 2.000 eura i 10.000 eura za fizička odnosno pravna lica), moraju se objaviti izvori i iznos priloga iz privatnih izvora (bilo da dolaze od fizičkih ili pravnih lica, preduzećima koja imaju ugovore sa javnim organima nije dozvoljeno da daju donacije, postoji eksplicitna zabrana “quid pro quo” aranžmana, postoje mjere za poboljšanje finansijske discipline partija i kandidata (npr. imenovanje odgovornog lica zaduženog za finansijske poslove i poslove izvještavanja, otvaranje posebnih računa), u zakonu su predviđene sankcije za nepoštovanje obaveza finansijskog izvještavanja. Za zemlju koja je svoju nezavisnost stekla 2006. godine, pohvalni su naponi koji se ulažu da se domaće zakonodavstvo usaglasi sa standardima Savjeta Evrope u ovoj oblasti. Međutim, postoje kritični nedostaci u sistemu koji sa sobom nose rizik ugrožavanja efikasnosti u praksi i ostavljaju značajan prostor za zaobilaženje pravila. Najslabija oblast je bez sumnje veoma neefikasna kontrola političkih finansija.

61. Pošto su relevantna pravila za finansiranje političkih partija testirana prvi put 29. marta 2009. godine na parlamentarnim izborima, moguće je da je potrebno još vremena da bi se dobila potpuna slika o tome kako ovi novi propisi funkcionišu u praksi. U vrijeme posjete Crnoj Gori, već je bilo očigledno da sistem treba u značajnoj mjeri ojačati da bi se riješile razne praznine u zakonima, i što je još značajnije, da bi se obezbijedilo stvarno sprovođenje pravila putem praćenja računa partija/kandidata uz adekvatne (djelotvorne, srazmjerne i odvrtajuće) sankcije kada dođe do kršenja. Tokom razgovora koje smo obavili prilikom posjete Crnoj Gori, timu je bilo jasno da je mnogo subjekata koji su zaduženi za sprovođenje Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština, kao i oni koje obuhvataju ovi zakoni, svjesno većine izazova koji su pred njima u ovoj oblasti i da je već bilo razgovora o tome kako je najbolje postupiti, uključujući i razgovore u kontekstu nove Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010 – 2014). GET se nada da će pitanja koja se pominju u ovom izvještaju, kao i njegove preporuke predstavljati blagovremen doprinos poboljšanju procesa koji su već započeli nadležni organi

### Knjige i računi

62. Zakon o finansiranju političkih partija predviđa jasnu obavezu političkih partija da vode knjige i račune; primjenjuju se opšta pravila iz Zakona o računovodstvu i reviziji. Prema tim pravilima, političke partije, kao i svako drugo pravno lice, moraju da vode računovodstvene evidencije i

poslovne knjige za svaku poslovnu godinu. Uz to, u ključno vrijeme izbora, i političke partije i kandidati moraju da otvore posebne račune za kampanje. Nadalje, i Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština uspostavljaju obavezu da se imenuje lice odgovorno za finansijsko poslovanje. Uz to, partije moraju da uspostave sistem interne kontrole i da obezbijede da njihovi članovi imaju adekvatan uvid u prihode i rashode partije. Po mišljenju GETa ovo su vrijedne karakteristike koje bi trebalo da pomognu u jačanju finansijske discipline političkih partija i kandidata.

63. Iako relevantna knjigovodstvena pravila predviđaju konsolidaciju računa lokalnih ogranaka političkih partija, te uspostavljaju obavezu da se otvore podračuni u okviru glavnog računa političke partije za ovu vrstu organizacije, ništa se u zakonu ne kaže u vezi sa konsolidacijom računa subjekata povezanih sa političkim partijama. Za te subjekte važile bi redovne računovodstvene obaveze, shodno Zakonu o računovodstvu i reviziji, koje se primjenjuju na sva pravna lica; međutim, za njih ne bi važila ista ograničenja (npr. u vezi sa primanjima anonimnih donacija, granicama donacija / izdataka, itd.) ili pravila o objavljivanju kao za same stranke. Podsjećamo da član 11 Preporuke Rec(2003)4 propisuje da računi partija treba da budu konsolidovani i to tako da obuhvate račune subjekata koji su direktno ili indirektno povezani sa političkom partijom, ili su na neki drugi način pod kontrolom političke partije. U skladu sa rezonom Preporuke Rec(2003)4, GET želi da naglasi da računi partija treba da sadrže takve informacije da bi obuhvatili podršku subjekata kao što su interesne grupe, fondacije za političko obrazovanje, organizacije mladih, istraživačke institucije koje su blisko povezane – ili su pod uticajem partije i da bi pružili potpunu i realnu sliku o finansiranju partije, te da bi spriječili zaobilazanje pravila o transparentnosti, posebno stvaranjem "sporednog ulaza" za skriveno finansiranje partija. GET preporučuje **da se iznađu načini da se konsoliduju knjige i računi političkih partija, tako da, kada je to prikladno, obuhvate račune subjekata koji su direktno ili indirektno povezani sa političkim strankama ili su na neki drugi način pod njihovom kontrolom.**
64. Već na prvi pogled, samo čitanjem Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština, vidi se veliki praktični problem za svaku partiju da predvidi koliko će novca dobiti iz javnih izvora i, kao posljedica toga, da odredi iznos priloga koje može da prihvati a da ne prekrši zakon. U Crnoj Gori, mogućnost da se prikupljaju sredstva iz privatnih izvora vezana je za iznos sredstava iz javnih izvora koja dobija partija; za svrhe kampanje najveći dio sredstava iz javnih izvora (80%) raspoređuje se nakon izbora i to samo onim partijama koje su osvojile mandate u Skupštini. Ukoliko partija ne zna koliko će sredstava dobiti iz javnih izvora, ona ne može da zna koliko može da potroši na kampanju dok se ne završe izbori. Stvarnost, koja je potvrđena tokom posjete GET-a, jeste da za svrhe vođenja propisnih knjiga i evidencija u skladu sa ovom šemom finansiranja, partije moraju da donesu odluke o vođenju pravilne kampanje i tek nakon izbora, kada konačno saznaju koliko će dobiti sredstava iz javnih izvora i koliko donacija su mogli da prihvate, vrše prilagođavanje svojih knjiga prema tome. Iako GET može da shvati da mora da postoji neka formula za korišćenje sredstava iz javnih izvora, vezivanje donacija iz privatnih izvora za ukupan iznos sredstava iz javnih izvora koja se dobijaju nakon izbora na ovaj način podriva kredibilitet knjiga i računa i sasvim sigurno pokazuje nedostatak stvarne transparentnosti u praksi. Nadalje, sadašnja šema finansiranja posebno je nepovoljna za partije koje nemaju predstavnike u Skupštini i koje dobijaju značajno manje sume novca iz javnih izvora i moraju da ograniče finansiranje iz privatnih izvora tako da bude na istom tom nivou (neparlamentarnim partijama dozvoljeno je da svoje aktivnosti finansiraju iz privatnih izvora u iznosu do 5% od ukupnog iznosa sredstava koje država stavi na raspolaganje za finansiranje parlamentarnih partija). Da bi se obezbijedilo da partije mogu da vode propisne knjige i račune i da i dalje budu konkurentne u kampanjama, GET preporučuje da se **revidiraju gornje granice za**

**prikupljanje/trošenje sredstava, uključujući i razmatranjem da postojeća pravila za finansiranje iz privatnih izvora prestanu da budu vezana za ukupna sredstva za predizborne kampanje koja se daju iz javnih izvora.**

65. Takođe, GET-u je saopšteno da jedan broj opština ne isplaćuje propisana finansijska sredstva različitim učesnicima na izborima. Očigledno, ako lokalna samouprava ne izvrši uplatu, nemoguće je utvrditi iznos koji partija/kandidat može da prikupi iz privatnih izvora. Ovo je još jedna stvar kojom se dovodi u pitanje kredibilitet sistema, a tako i transparentnost. GET smatra da je potrebno preduzeti korake u cilju iznalaženja poštene i efikasne metode odgovora na neblagovremeno isplaćivanje sredstava iz javnih izvora učesnicima na izborima od strane javnih organa (na centralnom i lokalnom nivou).
66. Niz je privatnih izvora koji spadaju u podršku političkim partijama i kandidatima: članarine, privatne donacije, prihod od djelatnosti (izdavaštvo, promotivni materijali, organizacija partijskih skupova i dešavanja), prihod od imovine (prodaja ili izdavanje imovine partije), legati (novac, pokretna imovina umjetničke, kulturne ili istorijske vrijednosti ili nekretnine), sve vrste nelukrativnih djelatnosti i pokloni (hartije od vrijednosti i sve drugo sa vrijednošću većom od 50 eura). GET ima određenih sumnji u vezi sa tim kako su ove nenovčane donacije obrađene u crnogorskim zakonima. U tom kontekstu, Preporuka Rec (2003)<sup>4</sup> je jasna po pitanju koncepta nenovčanih donacija, koje takođe obuhvataju kupovinu po smanjenim cijenama ili besplatne usluge ili korišćenje opreme i kapaciteta za koje se obično naplaćuje, opraštanje kredita ili davanje kredita pod uslovima koji su povoljniji od komercijalnih. GET ne vidi da se u zakonima i drugim propisima, niti u bilo kakvim praktičnim smjernicama pominje korišćenje i izvještavanje o nenovčanim donacijama. GET jeste međutim saznao da se većina neregularnosti dešava upravo u ovoj oblasti tokom predizbornih kampanja, naročito kada je riječ o korišćenju javnih resursa (korišćenje vozila, opštinskih službi, opreme za komunikaciju itd), reklamiranju političkih partija na javnim medijima itd. Na primjer, za jednu od obično skupljih stavki u kampanji, korišćenje vremena u medijima, formular za izvještavanje je takav da traži da se to prijavi kao izdatak bez obzira na uslove pod kojima je vrijeme u medijima dobijeno. Ukoliko su troškovi zapravo bili u značajnom mjeri ispod komercijalnih cijena za vrijeme koje je kupljeno ili ukoliko su cijene u velikoj mjeri različite za različite partije, dio tog vremena, za one koji su koristili nekomercijalne ili vještački snižene cijene, predstavlja nenovčani prilog koji treba da se prijavi. Isto tako, što se tiče kredita, godišnji izvještaji političkih partija treba da obuhvate podatke o njihovim ukupnim dugovanjima čime se ne prikazuje da li je kredit koji je dio ukupnih dugovanja obezbijeđen pod standardnim komercijalnim uslovima ili pod tako povoljnim uslovima da se dio tog kredita smatra ili bi trebalo da se smatra nenovčanom donacijom toj partiji. Prethodna argumentacija koja se odnosi na to da partije moraju da nagađaju koliko sredstava mogu da potroše na predizbornu kampanju možda ima i praktičnu posljedicu da partije koriste individualne kredite koje ne prijavljuju da bi ih tokom kampanje povezali sa konačnim odlukama o finansiranju. GET želi da naglasi da roba ili usluge (osim dobrovoljnog rada lica koja nisu profesionalno zaposlena u toj oblasti) koje se dobijaju po cijenama nižim od tržišnih treba da se uračunaju kao donacije. Nepoštovanje ovog principa predstavlja *de facto* kršenje gornje granice za donacije i utiče na pravičnost konkurencije na izborima. GET stoga preporučuje **da se uspostave precizna pravila za utvrđivanje, uračunavanje i izvještavanje o nenovčanim donacijama, uključujući i opraštanje kredita, kao i pružanje roba i usluga (osim dobrovoljnog rada lica koja nisu profesionalno zaposlena u toj oblasti) ispod tržišne vrijednosti.**
67. Kada je bilo riječi o korišćenju javnih resursa, uključujući i one u državnom vlasništvu i one u vlasništvu organa lokalne samouprave (ljudski resursi, finansijska i tehnička sredstva), gotovo su se svi naši sagovornici saglasili da je to značajna oblast za zabrinutost, naročito tokom predizbornih kampanja. GET-u je saopšteno da, u praksi, kandidati, koji su već izabrani

zvaničnici, koriste administrativne resurse koji su im na raspolaganju (službeni automobili, komunikacijska oprema, sekretarske usluge, itd.). Ove nepravilnosti dešavaju se iako Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština, Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore i Zakon o izboru gradonačelnika eksplicitno zabranjuju (ako nije drugačije određeno posebnim propisom) da se koriste kapaciteti, finansijski resursi, vozila, tehnička sredstva i ostala imovina države za svrhe predizbornih kampanja. Zakon o finansiranju političkih partija je manje specifičan u tom smislu, ali zabranjuje donacije od javnih ustanova i javnih preduzeća, kao i od institucija i kompanija sa učešćem državnog kapitala. Po mišljenju GET-a treba uvesti dalje mjere da bi se na bolji način spriječilo da u praksi dođe do nepravilnosti; za to su potrebni bolji propisi i smjernice u oblasti za koju se čini da je naročito pogodna za zloupotrebu. Nadležni organi anticipirali su u okviru Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010 – 2014) potrebu da se uspostavi odgovarajući pravni okvir za sprečavanje zloupotrebe državnih ovlašćenja i kapaciteta tokom izbornog procesa. U skladu sa saopštenom namjerom crnogorskih organa, GET preporučuje **da se uvedu jasna pravila i smjernice za korišćenje javnih resursa za aktivnosti partije i predizborne kampanje.**

68. Što se tiče članarina, na njih se ne primjenjuju zakonska ograničenja za donacije iz privatnih izvora (v. st. 22). Pošto nema gornje granice za članarine koja bi bila određena zakonom (to ograničenje može da odedi svaka politička partija za sebe), teoretski postoji rizik da se lako zaobiđu zakonska ograničenja za visinu donacija. Zbog toga partijske članarine mogu u principu da budu izvor previsokih priloga iz jednog izvora. Međutim, nema dokaza da se to ikada dogodilo u praksi. GET je takođe shvatio da određivanje iznosa članarine spada u slobodu političkih partija definisanu u članu 53 Ustava Crne Gore. Zbog mogućnosti da dođe do zloupotreba ovo je pitanje potrebno pažljivo pratiti.

#### Finansijsko izvještavanje i objavljivanje računa

69. Godišnji računi političkih partija treba da se predaju nadležnom Privrednom sudu. Finansijske evidencije iz predizbornih kampanja treba dostaviti u posebnom formatu priređenom za te svrhe (detaljni prikaz izvora, iznosa i strukture prikupljenih i utrošenih sredstava sa pratećom dokumentacijom) i to dvama organima: (1) nadležnoj izbornoj komisiji koja zatim predaje te izvještaje Državnoj izbornoj komisiji; i (2) Ministarstvu finansija. Uz to, parlamentarne partije treba jednom godišnje da predaju prijavu imovine Državnoj izbornoj komisiji. Osim toga, Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština propisuje da kandidati za položaje predsjednika, gradonačelnika i predsjednika opštine moraju predati početni izvještaj prije izbora o sredstvima prikupljenim za predizbornu kampanju i to najranije 10 a najkasnije 7 dana prije izbora. Ovaj predizborni izvještaj ima za cilj da pruži javnosti uvid u finansijsku bazu kandidata prije izbora. Predizborno izvještavanje nije propisano za parlamentarne izbore Zakonom o finansiranju političkih partija. Po mišljenju GET-a, iako izgleda da je ovaj sistem prikladan na papiru, za svrhe davanja važnih informacija javnosti prije izbora, postoje praktični problemi u blagovremenom prikupljanju i dostavljanju tih informacija javnosti. Nadležni organi bi mogli tokom sljedećeg kruga predsjedničkih izbora da utvrde jake strane i slabosti realizacije ovog sistema sa ciljem da razmotre koje bi izmjene u zahtjevima za izvještavanje tokom parlamentarnih izbora mogle biti izvodljive da bi se građanima pružio isti nivo transparentnosti i u vezi sa tim izborima.
70. Iako je član 13 Preporuke Rec(2003)4 usmjeren na objavljivanje informacija od strane partija, sadašnji zakoni omogućuju partijama i kandidatima da to čine putem izvještaja koje objavljuje Državna izborna komisija na svojoj internet stranici i u Službenom listu. U vrijeme posjete GET-a



Crnoj Gori, GET je saznao da mali broj partija svoje knjige i evidencije, te izvještaje o donatorima stavlja na svoje internet stranice. Iako je postojanje centralnog organa zaduženog za objavljivanje ovih podataka dovoljno da se pomenuti uslov ispuni, GET-u je rečeno da čak ni u vrijeme donošenja zakona Državna izborna komisija nije imala tehničkih kapaciteta da ispuni ovaj uslov objavljivanja na internet stranici. GET je informisan da Državna izborna komisija nije imala sredstava ni da plati objavljivanje izvještaja u Službenom listu<sup>6</sup>. Zbog toga, od samog početka, ovi zakoni nisu mogli praktično da se sprovedu na način koji bi zadovoljio uslove transparentnosti propisane članom 13 Preporuke Rec(2003)4. Državna izborna komisija navela je da je nedavno preuredila svoju internet stranicu; GET se nada da će to ubrzo donijeti pozitivne pomake. Bez obzira na to da li Službeni list ima dovoljno čitalaca da bi objavljivanje u njemu bilo obavezno i na to da li se Državnoj izbornoj komisiji može dati dovoljno sredstava da objavljuje te informacije, pristup ovim informacijama putem interneta od ključnog je značaja. Nemogućnost pristupa propisanim informacijama na internet stranicama Državne izborne komisije i ni u jednom drugom javnom sredstvu, uskraćuje građanima mogućnost da prosude o vjerodostojnosti informacija iz izvještaja kao i mogućnost da postoje informacije koje se uopšte ne uvrste u izvještaje.

71. Nadalje, GET je shvatio da su informacije za koje se propisuje da o njima izvještava Državna izborna komisija informacije koje partije/kandidati predaju opštinskim izbornim komisijama i koje zatim te komisije prenose Državnoj izbornoj komisiji i to ne uvijek u elektronskoj formi koju bi Državna izborna komisija mogla lako da koristi. Posljedica toga jeste da, u vrijeme posjete GET-a Crnoj Gori, nije bilo načina da se sazna da li su informacije poslate Državnoj izbornoj komisiji na pravi način, da li je došlo do pogrešaka u slanju, da li je došlo do grešaka u prenosu informacije od partija do lokalnih izbornih komisija i Državne izborne komisije, ili je došlo do toga da partije nisu pravilno podnijele izvještaj u startu. Na primjer, GET je saznao da se u jednom izvještaju pominje prilog koji je trebalo da sadrži informacije u vezi sa pojedincima donatorima, ali taj prilog nije poslat. Takvo stanje stvari dovodi do velikih nedostataka u transparentnosti. I na kraju, Državna izborna komisija smatra da je njihova uloga samo uloga oglasne table i da nemaju ovlaštenja niti odgovornosti da obezbijede bilo kakve informacije koje se odnose na neregularnost u izvještavanju nadzornom organu ukoliko se to od njih konkretno ne traži. Stoga GET preporučuje **da (i) svaki vladin organ zadužen za slanje traženih evidencija o finansiranju kampanja/partija dobije dovoljno finansijskih i ljudskih kapaciteta da može tu svoju dužnost da obavlja blagovremeno i tačno; i (ii) da svaki takav organ ima obavezu da obavijesti odgovorni organ za sprovođenje zakona kada ne dobije izvještaje, kada su izvještaji nepotpuni (nakon što se ne postupi po zahtjevu da se dokumentacija dopuni) i o jasnim kršenjima svakog drugog zakona ili propisa za koji saznaju.**

#### Nadzor finansiranja u politici

72. Većina najzapaženijih praktičnih aspekata sistema finansiranja partija u Crnoj Gori, kako ih definiše Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština, jeste nedostatak jasne odgovornosti bilo kog subjekta ili kombinacije subjekata za kompetentno praćenje i sprovođenje zakona. Zadaci praćenja podijeljeni su među različitim institucijama. Ministarstvo finansija kontroliše korišćenje javnih sredstava (tu dužnost dijele sa Državnom revizorskom institucijom), a privatni revizori prate privatna sredstva (samo ako partija prikupi više od 50.000 eura).

---

<sup>6</sup> Nakon terenske posjete, GET je obaviješten da je predloženo povećanje budžeta Državne izborne komisije za 2011. godinu.

73. Ministarstvo finansija doživljava se od strane mnogih sagovornika GET-a kao subjekt odgovoran za nadzor i kontrolu. Međutim, samo Ministarstvo finansija doživljava svoju ulogu kao ulogu revizora za korišćenje javnih sredstava tokom predizbornih kampanja koji treba da obezbijedi neobavezujući savjet i priredi formulare za izvještavanje i, kada je to potrebno, upućuje Sudu za prekršaje kada dobije informacije o indikacijama da je zakon prekršen. Međutim, da li zbog bojazni za svoja ovlašćenja i/ili zbog nedostatak kapaciteta, oni se ne uključuju u proaktivan nadzor podnošenja i objavljivanja izvještaja koji se predaju za svrhe utvrđivanja da li podnesene informacije ukazuju na bilo kakvo kršenje materijalnih ograničenja u zakonu. GET je imao priliku da čuje kritike koje su govorile o tome da Ministarstvo finansija obavlja tek pro-forma nadzor. Iako su nadležni organi takođe ukazali na činjenicu da kao dio nadzora finansija u oblasti politike, partije imaju obavezu da predaju godišnji izvještaj Privrednom sudu, GET ima sumnji po pitanju nivoa of pregleda tih izvještaja (ako to uopšte i postoji). Štaviše, pošto pomenuti godišnji izvještaji jesu konsolidovani finansijski izvještaji, oni ne bi nužno pokazali kršenja u visini priloga, prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora ili kršenje revizorskih standarda.
74. Državna revizorska institucija ima, u principu, ovlašćenje da vrši reviziju političkih partija kao korisnika javnih sredstava, ali u Zakonu o finansiranju političkih partija i u Zakonu o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština nema ništa što bi ih obavezivalo da to učine, a sasvim sigurno ne da to učine redovno ili sistematično. Državna revizorska institucija još uvijek nije obavila nijednu reviziju korišćenja sredstava iz javnih izvora od strane političkih partija, kako bi se očekivalo; oni su do sada fokusirali svoje kapacitete na većim korisnicima javnih sredstava. Po pitanju kontrolne uloge koju treba da obavljaju u najširem smislu građani kada dođe do neregularnosti u finansiranju partija ili kampanja, GET je tokom razgovora u okviru posjete Crnoj Gori utvrdio da mnogim sagovornicima nije jasno koji su kanali predviđeni u zakonu za podnošenje pritužbi.
75. Iako je praktičan odgovor na ovaj nedostatak sistematičnog nadzora i transparentnosti da se napravi jedan nezavisan subjekt zadužen za sprovođenje zakona, GET razumije da je to takođe korak sa finansijskim troškovima i da je nekada moguće, a nekada i nije te troškove pokriti. Ono što je, međutim, od kritičnog značaja, da u sistem treba unijeti stvarnu transparentnost da bi se obezbijedilo da on funkcioniše kako treba i da bi mu se povećao kredibilitet.
76. U svjetlu navedenoga, GET preporučuje, kao prioritetno, **da (i) instituciji, postojećoj ili novoj, budu data odgovarajuća nezavisna ovlašćenja i resursi da može da prati finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja (i iz privatnih i iz javnih izvora), i (ii) dok do toga ne dođe, da postojeće institucije sa sadašnjim zaduženjima (a) pripreme praktične radne aranžmane kojima će se obezbijediti djelotvorno sprovođenje pravila za finansiranje partija/kampanja; (b) opišu te aranžmane javno na internet stranicama Ministarstva finansija i Državne izborne komisije (i lokalnih komisija kada je to prikladno) i (c) uključe jasne informacije građanima o tome kako i kada mogu da predaju svoje pritužbe.**
77. Političke stranke moraju Privrednom sudu dostaviti svoje godišnje račune, zajedno sa revizorskim izvještajem; navedeni izvještaj o obavljenoj reviziji takođe se šalje Državnoj izbornoj komisiji radi objavljivanja (član 28 Zakona o finansiranju političkih partija). Eksterne revizije prikupljanja i trošenja sredstava iz privatnih izvora od strane partija i kandidata tokom predizbornih kampanja obavezne su ako su ukupna potrošena sredstva veća od 50.000 eura. GET je informisan da na većini nedavnih izbora (lokalni izbori 2009. godine) nijedna politička partija nije svoje račune iz kampanje predala na reviziju, pošto su im troškovi bili manji od 50.000 eura. S jedne strane, GET je saznao za bojazni u vezi sa određenom praksom političkih partija da u izvještajima prijavljuju manje iznose tako da se ne pređe granica čime bi se stvorila obaveza predaje izvještaja na reviziju. S druge strane, GET-u je rečeno da učesnici na izborima u Crnoj

Gori obično i nemaju skupe kampanje. GET priznaje da obaveza podnošenja izvještaja na reviziju treba da se kombinuje sa fleksibilnošću u odnosu na različita sredstva i potrebe različitih učesnika u izborima da bi se izbjegle pretjerano komplikovane procedure. Ipak, nadležni organi mogli bi da procjene da li je slučaj da zbog postavljene granice od 50.000 eura dolazi do neregularnih postupaka prilikom podnošenja izvještaja (i time izbjegavanja nezavisne revizije) i da shodno tome sprovedu radnje ispravljanja takve situacije. Nadalje, GET nije mogao da dobije zadovoljavajući odgovor na pitanje vezano za potreban nivo nezavisnosti revizora (npr. potencijalna ograničenja angažovanja revizora koji je takođe aktivni član partije). Od suštinskog je značaja da su revizori nezavisni – i da ih kao nezavisne doživljavaju i partije kojima vrše reviziju izvještaja tako da nisu suočeni sa konfliktom interesa zbog direktne ili indirektno veze sa partijom. GET-u je sasvim jasno da je potrebno u značajnoj mjeri pojačati kontrolu nad privatnim sredstvima. Preporuka data u stavu 76 koja se odnosi na uspostavljanje pravog mehanizma za praćenje kojim će država nadzirati finansiranje partija i kandidata i iz privatnih i iz javnih izvora ima za cilj da pomogne u postizanju tog cilja, ali, uz to je potrebno na pravi način obezbijediti kontrolu eksternih revizora. GET vjeruje da bi eksterne revizije, ako se obavljaju nezavisno i djelotvorno, poslužile da se olakša javnim organima da vrše praćenje. Zbog toga, GET preporučuje **da se u značajnoj mjeri osnaži revizija političkih partija, naročito putem (i) procjene potrebe da se sadašnja pravila prilagode da bi se političkim partijama postavile dosljedne i jasne obaveze revizije, uključujući procjenu postojećeg graničnog iznosa za reviziju računa za kampanje (odnosno da ukupni iznos sakupljenih i utrošenih sredstava iz privatnih izvora tokom jedne izborne kampanje premašuje 50.000 EUR); (ii) uvođenja odredaba kojima će se osigurati nezavisnost revizora koji vrše reviziju političkih partija.**

### Sankcije

78. Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština predviđaju finansijske sankcije u slučaju kršenja pravila od strane kandidata na izborima, političkih partija, njihovih „odgovornih lica” i donatora. Relevantne odredbe su jasne i direktno povezane sa mogućim kršenjima relevantnih pravila. Sankcije su male – kreću se između 5.500 eura do 11.000 eura za političke partije i 800 do 1.100 eura za pojedinačne kandidate, odgovorna lica i donatore – i samo su finansijske prirode. GET ima rezervi u vezi sa srazmjernom prirodom predviđenih novčanih kazni, npr. ukoliko se ne podnese izvještaj izriče se ista kazna kao i za prihvatanje nezakonitih sredstava. Nadalje, maksimalna moguća kazna (11.000 eura ukoliko je kršenje počinila politička partija, 1.100 ukoliko je kršenje počinio kandidat) može imati samo mali efekat u kažnjavanju sticanja značajne koristi, na primjer nezakonite donacije velikog iznosa. Možda je za partiju bolje da plati novčanu kaznu i uzme korist od nezakonite donacije nego da ne prihvati tu korist. GET nije ubijeđen da sadašnje sankcije imaju odvraćajući efekat tj. da u dovoljnoj mjeri odvraćaju političke partije i kandidate na izborima od kršenja pravila za finansiranje u oblasti politike. Iskustvo drugih zemalja u ovoj oblasti, tj. kroz primjenu većeg spektra sankcija, npr. gubitak sredstava iz javnih izvora, oduzimanje prava na sredstva iz javnih izvora, inkrementalne kazne, pa čak i zatvorske kazne kada se radi o teškim kršenjima zakona – mogle bi da budu relevantne za Crnu Goru i sa aspekta prevencije i sa aspekta represije
79. GET je takođe saznao da postojeće sankcije nikada nisu bile primjenjene u praksi. Od donošenja relevantnih pravila za finansiranje partija/kampanja, Ministarstvo finansija nije utvrdilo ni jednu značajnu povredu koja bi ukazala na moguću zloupotrebu sredstava iz javnih izvora. Ministarstvo finansija jeste, međutim, poslalo niz prijava Sudu za prekršaje u slučaju partija koje nisu predale propisane izvještaje. Te prijave bazirale su se na informacijama koje su im dostavljene i koje je zatim potvrdila Državna izborna komisija. Po tom osnovu pokrenuto je 7 prekršajnih postupaka protiv 8 političkih partija pošto nisu predale svoje finansijske izvještaje; u vrijeme posjete GET-a

Crnoj Gori, relevantni postupci bili su u toku<sup>7</sup>. Iako su službenici Ministarstva finansija naveli da nisu naišli na značajnije nepravilnosti (osim manjih "tehničkih") u okviru svojih revizija, GET je čuo i više kritika u kojima se naglašava činjenica da sistem ima poteškoća da utvrdi nedozvoljene kampanje za prikupljanje sredstava ili trošenje van posebnih računa za kampanju. Čak i ako ostavimo sumnje po strani, potvrđena je činjenica da političke partije ne predaju uvijek svoje finansijske izvještaje: GET-u je saopšteno da od ukupno 24 političke partije i liste kandidata koje su učestvovala u izborima 2009. godine, samo 9 jeste predalo potpune izvještaje o porijeklu, iznosu i strukturi novca koji je prikupljen i potrošen za svrhe kampanje. GET smatra da je nedostatak bilo kakvog sankcionisanja, kada postoji velika sumnja (pa čak i dokaz, kada je riječ o podnošenju izvještaja) da je došlo do nepravilnosti, ključni nedostatak sistema, a on je neposredna posljedica nedostatka nadzora. Djelotvorno korišćenje sankcija značajno je u izgradnji povjerenja i održavanju integriteta političkog procesa. U ovom kontekstu, sadašnje kazne ne mogu se smatrati srazmjernima, odvrtačućima i djelotvornima u smislu člana 16 Preporuke Rec(2003)4. Nadalje, GET primjećuje da su sadašnje sankcije za donatore samo vezane za povrede gornje granice za donacije, ali ne i za druge moguće nepravilnosti po zakonu (npr. gotovina ili anonimne donacije; nenovčane donacije iznad zakonske granice, itd.); isto tako, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja na izborima za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština ne kažu ništa po pitanju kazni za preduzeća koja imaju ugovore sa javnim sektorom a doniraju sredstva političkoj partiji što predstavlja kršenje zabrane koja se primjenjuje. U svjetlu navedenih činjenica, GET preporučuje **(i) da se bolje prilagode postojeće sankcije koje se odnose na povrede pravila o finansiranju u oblasti politike da bi se obezbijedilo da su efikasne, srazmjerne i odvrtačuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni; (ii) da se pokriju sva moguća kršenja zakon.**

80. Sankcije za prekršaje izriču Sudovi za prekršaje na zahtjev Ministarstva finansija; zakon predviđa postupke po žalbi. Prema članu 55 Zakona o prekršajima, gonjenje za takva djela ne može da se realizuje ukoliko je prošlo godinu dana od dana na koji je djelo počinjeno (relativna zastara), a u svakom slučaju zastara gonjenja stupa na snagu dvije godine nakon što je djelo počinjeno (apsolutna zastara). GET se boji da je ovo kratak period za zastaru, s obzirom na složenost nekih od ovih krivičnih djela i poteškoće kada se ona istražuju. Nadalje, ponekad informacije o nepravilnostima u finansiranju ne postanu poznate do narednih izbora koji se, generalno, održavaju nakon četiri godine. Kršenje zakona tako može da prođe nekažnjeno zbog proteka relevantnog vremenskog perioda koji je u zakonu određen za zastaru. Stoga GET preporučuje **da se poveća period za zastaru povreda Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju predizbornih kampanja za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština.**

#### **IV. ZAKLJUČCI**

81. Crna Gora nedavno je donijela Zakon o finansiranju političkih partija i kampanja u kome se nalaze vrijedne odredbe kojima se povećava transparentnost i finansijska disciplina političkih partija i kandidata (npr. obaveze knjigovodstva i finansijskog izvještavanja, otvaranja posebnih računa za kampanje, zabrana primanja gotovinskih i anonimnih donacija, objavljivanje privatnih donacija itd.) i time smanjuju mogućnosti za korupciju u ovoj oblasti. Međutim, osnovna slabost sistema jeste veoma slab mehanizam za praćenje koji u praksi podriđa djelotvornost relevantnih pravila. Postoji jasan nedostatak odgovornosti svakog javnog subjekta, ili kombinacije subjekata,

---

<sup>7</sup> Nakon terenske posjete, predstavnici institucija su izvijestili da su 4, od 7 pokrenutih prekršajnih postupaka, okončana (1 je obustavljen; 3 su okončana opomenama i naložima da se plate sudski troškovi), dok su 3 još u toku. Novčane kazne još nijesu izricane.

za kompetentno praćenje i poštovanje zakona. Direktna posljedica ovog manjkavog nadzora jeste činjenica da do danas nije izrečena nijedna sankcija za kršenje propisa o finansiranju u oblasti politike, iako je bilo bojazni da se nepravilnosti dešavaju u praksi, na primjer, da se ne predaju finansijski izvještaji, da se zloupotrebljavaju javni resursi (kapaciteti, finansijski resursi, vozila, tehnička sredstva i ostala državna imovina) za svrhe izbornih kampanja, da se prihvataju nenovčani prilozima, uključujući i popuste u medijima. Kao prioritet, GRECO poziva na temeljno preformulisanje sistema nadzora političkih finansija u Crnoj Gori. Dok se to ne dogodi, sadašnje institucije sa ključnim zaduženjima u ovoj oblasti, posebno Ministarstvo finansija, Državna izborna komisija i Državna revizorska institucija treba da pripreme koordiniranije i djelotvornije radnje. Isto tako, od suštinskog je značaja da se u procesu verifikacije računa partija angažuju eksterni nezavisni revizori. Što se tiče kontrolne uloge civilnog društva, ona je teško onemogućena sadašnjom praksom neredovnog objavljivanja: informacije o računima partija i kandidata, te o identitetu donatora dolaze ili prekasno ili nikada, čime se sprečava stvarni nadzor građana. Iako su mjere za transparentnost povećane na papiru od kritičkog je značaja da se one djelotvorno implementiraju, a da se informacije prenesu građanima blagovremeno i tačno; objavljivanje informacija je od najvišeg značaja u obezbjeđivanju transparentnosti finansiranja u oblasti politike. I na kraju, kako se iskustvo u sprovođenju zakona bude povećavalo, nadležni organi treba da paze na moguće zaobilaženje njegovih odredbi, na primjer u vezi sa subjektima koji su blisko povezani sa nekom partijom ili potpadaju pod uticaj neke partije (npr. interesne grupe, fondacije za političko obrazovanje, institucije za istraživanje, organizacije mladih) i koji mogu da se koriste kao "sporedan ulaz" za skrivene finansije partija.

82. Imajući u vidu sve navedeno, GRECO Crnoj Gori upućuje sljedeće preporuke:

- i. **da se iznađu načini da se konsoliduju knjige i računi političkih partija, tako da, kada je to prikladno, obuhvate račune subjekata koji su direktno ili indirektno povezani sa političkim strankama ili su na neki drugi način pod njihovom kontrolom;**
- ii. **da se revidiraju gornje granice za prikupljanje/trošenje sredstava, uključujući i razmatranjem da postojeća pravila za finansiranje iz privatnih izvora prestanu da budu vezana za ukupna sredstva za predizborne kampanje koja se daju iz javnih izvora;**
- iii. **da se uspostave precizna pravila za utvrđivanje, uračunavanje i izvještavanje o nenovčanim donacijama, uključujući i opraštanje kredita, kao i pružanje roba i usluga (osim dobrovoljnog rada lica koja nisu profesionalno zaposlena u toj oblasti) ispod tržišne vrijednosti;**
- iv. **da se uvedu jasna pravila i smjernice za korišćenje javnih resursa za aktivnosti partije i predizborne kampanje;**
- v. **da (i) svaki vladin organ zadužen za slanje traženih evidencija o finansiranju kampanja/partija dobije dovoljno finansijskih i ljudskih kapaciteta da može tu svoju dužnost da obavlja blagovremeno i tačno; i (ii) da svaki takav organ ima obavezu da obavijesti odgovorni organ za sprovođenje zakona kada ne dobije izvještaje, kada su izvještaji nepotpuni (nakon što se ne postupi po zahtjevu da se dokumentacija dopuni) i o jasnim kršenjima svakog drugog zakona ili propisa za koji saznaju;**
- vi. **da (i) instituciji, postojećoj ili novoj, budu data odgovarajuća nezavisna ovlašćenja i resursi da može da prati finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja (i iz privatnih i iz javnih izvora), i (ii) dok do toga ne dođe, da postojeće institucije sa**

sadašnjim zaduženjima (a) pripreme praktične radne aranžmane kojima će se obezbijediti djelotvorno sprovođenje pravila za finansiranje partija/kampanja; (b) opišu te aranžmane javno na internet stranicama Ministarstva finansija i Državne izborne komisije (i lokalnih komisija kada je to prikladno) i (c) uključe jasne informacije građanima o tome kako i kada mogu da predaju svoje pritužbe;

- vii. da se u značajnoj mjeri osnaži revizija političkih partija, naročito putem (i) procjene potrebe da se sadašnja pravila prilagode da bi se političkim partijama postavile dosljedne i jasne obaveze revizije, uključujući procjenu postojećeg graničnog iznosa za reviziju računa za kampanje (odnosno da ukupni iznos sakupljenih i utrošenih sredstava iz privatnih izvora tokom jedne izborne kampanje premašuje 50.000 EUR); (ii) uvođenja odredaba kojima će se osigurati nezavisnost revizora koji vrše reviziju političkih partija;
  - viii. (i) da se bolje prilagode postojeće sankcije koje se odnose na povrede pravila o finansiranju u oblasti politike da bi se obezbijedilo da su efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni; (ii) da se pokriju sva moguća kršenja zakona;
  - ix. da se poveća period za zastaru povreda Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju predizbornih kampanja za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština;
83. U skladu sa Pravilom 30.2 Poslovnika, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da podnesu izvještaj o realizaciji pomenutih preporuka do 30. juna 2012. godine.
84. I na kraju, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da što prije daju ovlaštenje za objavljivanje izvještaja, da prevedu izvještaj na nacionalni jezik i da objave taj prevod.