



Reforme finansiranja političkih subjekata u Crnoj Gori: *Preporuke za zakonodavne reforme*

pripremio dr Tilman Hope, Magistar prava,
Viši savjetnik njemačkog Bundestaga, nezavisni ekspert* za borbu protiv korupcije

*Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključivo stavovi autora i ne predstavljaju nužno stavove bilo koje domaće ili međunarodne organizacije koja se pominje u ovom dokumentu.

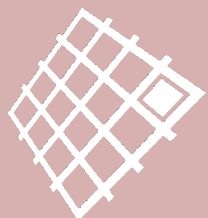


This material is funded by the European Union and the
British Embassy Podgorica.
All views expressed cannot be attributed to donors and
are the sole responsibility of the author.



Britanska ambasada
Podgorica





mans

Reforme finansiranja političkih subjekata u Crnoj Gori:

*Preporuke za
zakonodavne reforme*



Sadržaj

-
- 03 1. UVOD
 - 04 2. OPIS POSLOVA I ZADATAKA
 - 05 3. FINANSIRANJE IZ INOSTRANSTVA
 - 3.1. *Zakonodavna praznina: finansiranje medijskih kampanja*
 - 3.2. *Nadzorna ovlašćenja*
 - 09 4. NEOVLAŠĆENO KORIŠĆENJE DRŽAVNE IMOVINE
 - 4.1. *Aktivni nadzor*
 - 4.2. *Upravljanje žalbama*
 - 4.3. *Analitičke kartice*
 - 12 5. TRANSPARENTNOST
 - 5.1. *Vođenje evidencije i dokazi*
 - 5.2. *Interni propisi*
 - 5.3. *Finansijski izvještaji*
 - 5.4. *Odgovornost za izvještavanje*
 - 5.5. *Popusti za medijsko oglašavanje*
 - 5.6. *Privremeni izvještaji*
 - 16 6. SANKCIJE
 - 6.1. *Dodatno djelo: nedostatak saradnje*
 - 6.2. *Dodatno djelo: nepodnošenje internih dokumenata*
 - 6.3. *Zastara*
 - 6.4. *Krivična djela*
 - 6.5. *Povraćaj isplaćenih sredstava iz državnog budžeta*
 - 6.6. *Dodatno djelo: propusti u vođenju računovodstvenih iskaza*
 - 6.7. *Zaštita zviždača*
 - 6.8. *Finansiranje iz inostranstva*
-

1

UVOD

Ovaj dokument služi kao osnovna procjena za pripremu **zakonodavnih prijedloga** podržanih od strane MANS-a. Novim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK), koji je na snazi od 1. januara 2015. godine, unaprijeđen je zakonodavni okvir u Crnoj Gori kada je riječ o finansiranju političkih subjekata. Međutim, još uvijek postoje ozbiljni nedostaci:

- Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja legalizuju se **neograničeni** nenovčani **prilozi stranih subjekata** političkim partijama u Crnoj Gori za medijske i javne kampanje.
- Zakonom uopšte **nijesu** definisane **sankcije** za fizička i pravna lica koja uplaćuju (zabranjena) **sredstva iz inostranstva** nekoj od crnogorskih partija, bilo da je riječ o medijskoj kampanji ili nekoj drugoj aktivnosti.
- **Izvršna ovlaštenja** Agencije (za sprječavanje korupcije) su **slaba**. Na primjer, Agencija ne može da sprovede zahtjev za prikupljanje podataka od privatnih fizičkih ili pravnih lica.
- **Odgovornost** Agencije prema javnosti sadrži nedostatke u pogledu reagovanja na **žalbe** ("Šta se konkretno desilo sa žalbama koje su građani podnijeli?").
- **Transparentnost** je slaba kada je riječ o objavljivanju internih propisa, standarda finansijskog izvještavanja, odgovornosti za izvještavanje ("potpis") i popustu u cijeni za medijsko oglašavanje izborne kampanje.
- **Zastara** je izuzetno kratka (2 godine); ovim se de facto legalizuju manji i ozbiljniji prekršaji.
- Ne postoje **administrativne sankcije** za djela kao što su **nesaradnja** sa Agencijom, uplata **sredstava iz inostranstva** i **propusti u vođenju računovodstvenih iskaza**.
- **Krivična djela** gotovo i da nisu obuhvaćena, naročito kada je riječ o obezbjeđivanju značajnih količina zabranjenih donacija, značajnom prekoračenju limita trošenja sredstava i propustima u vođenju računovodstvenih iskaza kada su u pitanju velike sume.
- Nedostaje **najefikasnija** administrativna sankcija u vidu **povraćaja isplaćenih sredstava iz državnog budžeta** u slučaju predaje računa koji ne prikazuje pravo stanje prihoda i rashoda političkog subjekta ili u slučaju prihvatanja zabranjenih sredstava.

Većina gore pomenutih nedostataka je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima, naročito sa smjernicama **OEBS/ODIHR/Venecijanske komisije**. Kad ovo stavimo po strani, svi gore pomenuti nedostaci teško da mogu da se uporede sa dobrim praksama drugih zemalja. Stoga, svaki odjeljak u ovom dokumentu sadrži konkretne **zakonodavne prijedloge** koji za cilj imaju prevazilaženje pomenutih nedostataka. Podrazumijeva se da su odgovarajuća **nezavisnost** Agencije i **politička volja** za implementaciju normi preduslov za sve zakonodavne prijedloge u ovom dokumentu.

2 OPIS POSLOVA I ZADATAKA

Crnogorski **parlament** je 30. oktobra 2018. godine usvojio Odluku o formiranju **Odbora** za reformu izbornog zakonodavstva. [1] **MANS** [2] je pozvan da delegira člana za ovaj Odbor. Odbor je dužan da najkasnije do 30. septembra 2019. godine pripremi i podnese Skupštini na usvajanje prijedloge za izmjenu i dopunu zakona.

Ovaj dokument služi kao osnovna procjena za pripremu **zakonodavnih prijedloga** podržanih od strane MANS-a. Svrha ovog dokumenta nije da duplira (sve) preporuke drugim procjenama. [3] Naprotiv, u ovom dokumentu fokus je stavljen na izazove koji zahtijevaju najhitniju reakciju i koji imaju najveći uticaj na sljedeće četiri oblasti: **sredstva iz inostranstva**, neovlašćeno korišćenje **državne imovine**, **transparentnost i sankcije**. Zato su ovim dokumentom najvećim dijelom obuhvaćena sljedeća dva zakona: Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK), koji je na snazi od 1. januara 2015. godine; Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK) – kojim je uspostavljena Agencija za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) i koji je na snazi od 1. januara 2016. godine.

U ovom dokumentu posebno se uzimaju u obzir sljedeći izvještaji:

- Grupa država Savjeta Evrope protiv korupcije (GRECO – Treći krug evaluacije); [4]
- Tehnički dokument **Savjeta Evrope** “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan onlajn);
- **OEBS/ODIHR** Misija za posmatranje izbora, Završni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 2018. godine; [5]
- **OEBS/ODIHR** Misija za posmatranje izbora, Završni izvještaj, Crna Gora, Parlamentarni izbori 2016. godine; [6]
- **MANS**, Izvještaj o zloupotrebama tokom kampanje za Predsjedničke izbore 2018. godine. [7]

Ovaj rad oslanja se na sljedeće međunarodne standarde:

- **OEBS/ODIHR i Venecijanska komisija**, Smjernice o propisima za političke partije (2010), posebno Poglavlje XII “Finansiranje političkih partija”; [8]
- **OEBS/ODIHR/Venecijanska komisija**, Zajedničke smjernice za sprječavanje i reakciju na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog procesa (2016); [9]
- Rezolucija (97) 24 Savjeta Evrope o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, posebno Princip 15. [10]

Podrazumijeva se da su odgovarajuća **nezavisnost** Agencije i **politička volja** za implementaciju normi preduslov za sve zakonodavne prijedloge u ovom dokumentu. [11]

[1] <https://www.mina.news/english/parliament-sets-up-committee-for-election-legislation-reform/>.

[2] „Mreža za afirmaciju nevladinog sektora” (Network for affirming the non-governmental sector), <http://www.mans.co.me/en/>.

[3] Vidjeti posebno neobjavljeni Tehnički dokument Savjeta Evrope iz 2017. godine koji je naveden poslije fusnote 3.

[4] <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

[5] <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro>.

[6] <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro>.

[7] <http://www.mans.co.me/en/report-on-abuses/>.

[8] [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e).

[9] CDL-AD(2016)004, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e).

[10] <https://rm.coe.int/16806cc17c>.

[11] Vidjeti između ostalog: Greco Eval III Rep (2010) 7E, Tema 2, preporuka vi (Crna Gora), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>;

OEBS/ODIHR Misija za posmatranje izbora, Završni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 2018. godine, str. 12,

<https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro>.

3

FINANSIRANJE IZ INOSTRANSTVA

3.1. Zakonodavna praznina: finansiranje medijskih kampanja

Zabrana finansiranja iz inostranstva je važna polazna osnova zakonodavstva o finansiranju političkih subjekata. U tački 172 Smjernica OEBS/ODIHR/Venecijanske komisije navodi se sljedeće:

“Doprinosi od izvora iz inostranstva su **generalno zabranjeni**. Ovo je u skladu sa Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o zajedničkim pravilima za borbu protiv korupcije prilikom finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, (Rec(2003)4), u kojoj se navodi da bi “države trebalo da posebno ograniče, zabrane ili na drugi način regulišu donacije od stranih donatora”. Ovo ograničenje se primjenjuje u mnogim državama članicama OEBS-a i ima za cilj izbjegavanje **negativnog uticaja stranih interesa na domaća politička pitanja.**”

ZFPSIK je uglavnom u skladu sa ovim standardom. Međutim, Član 24 stav 1-3 ZFPSIK trenutno glasi ovako (naglasio autor):

“ (1) **Zabranjeno** je političkim subjektima primanje materijalne, finansijske pomoći i nenovčanih priloga od: **drugih država**, privrednih društava i pravnih lica **van teritorije** Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću.

(2) Zabranjeno je licu koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala da finansira političkog subjekta.

(3) U periodu od **dana raspisivanja** do **dana održavanja izbora**, fizičkom i pravnom licu iz st. 1 i 2 ovog člana **zabranjeno** je vođenje **medijskih i javnih kampanja** u ime ili za potrebe političkih subjekata.”

3.2. Nadzorna ovlaštenja

Stoga, stav 3 predstavlja značajan izuzetak od zabrane u stavu 1: njime se dozvoljavaju **neograničeni** nenovčani **prilozi** stranih subjekata crnogorskim političkim partijama van izbornih kampanja. S tim u vezi, takvi prilozi **ne podliježu sankcijama** prema Članu 51 br. 5 ZFPSIK. [12] Time se, na primjer, dozvoljava da strana država ili strano pravno lice finansira reklame, materijale za javne kampanje, reklamiranje na bilbordima, web-stranice ili medijski prostor neke političke partije u Crnoj Gori. Treba napomenuti da ovako veliki prostor za finansiranje domaćih političkih partija iz stranih izvora **nije moguće naći** u državama članicama Savjeta Evrope. Ova pravna praznina vjerovatno pozicionira Crnu Goru pri samom vrhu kada je riječ o državama koje nemaju dovoljno jake mehanizme kojima bi se zabranilo finansiranje iz inostranstva. Dok ovaj izuzetak može da ima smisla kada je riječ o nekim drugim oblicima zabrane koji su pomenuti u stavovima 1 i 2, i dalje se radi o **veoma upadljivoj praznini** u kontekstu finansiranja iz inostranih izvora.

Preporuka 1:

Član 24 stav 3 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti dodavanjem rečenice 2:

“Za druge države, privredna društva i pravna lica van teritorije Crne Gore, fizička lica i preduzetnike koji nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, zabrana se takođe primjenjuje van ovog perioda.”

Kada ovo stavimo po strani, sankcije za primanje sredstava iz inostranstva su izuzetno blage (maksimalna novčana kazna u iznosu od 20.000 €, Član 53 tačka 15 ZFPSIK, a izostavljeni su i najrelevantniji slučajevi; vidjeti ispod u odjeljcima 6.4 i 6.8).

Kada je riječ o finansiranju iz inostranih izvora, od posebnog značaja je da nadzorni organ ima kapacitete da provjeri odakle **finansijski tokovi** zaista dolaze. Na primjer, može se desiti da se finansijski tokovi sliju na račune političkih partija, a da potiču od domaćeg subjekta, tj. lica sa prebivalištem u Crnoj Gori. Međutim, u stvarnosti, domaći rezident samo kanališe sredstva iz inostranih izvora kao **veza** sa određenom političkom partijom. U takvim slučajevima važno je da postoje dokazi o bogatstvu i tokovima novca tog lica, uključujući i evidenciju bankovnog računa.

U tom kontekstu, neophodno je uzeti u obzir tačku 220 Smjernica **OEBS/ODIHR/Venecijanske komisije**:

“Zakonodavstvo mora da sadrži smjernice [...], koja ovlaštenja za istragu se daju takvim [...] organima [...]. Generalno, zakonodavstvo bi trebalo da obezbijedi regulatornim agencijama mogućnost da istraže i gone potencijalna krivična djela. Ukoliko takvih istražnih ovlaštenja nema, agencije vjerovatno neće imati taj kapacitet da efikasno obavljaju svoje zadatke.”

Interesantno je napomenuti da u drugim državama nadzorna tijela imaju znatno veća ovlaštenja. Na primjer, GRECO u svom izvještaju navodi “široka ovlaštenja” koja Kancelarija za sprječavanje i borbu protiv korupcije (**KNAB**) **Letonije** ima u pogledu kontrole finansiranja političkih subjekata:

*“KNAB u vršenju svojih dužnosti ima široka ovlaštenja: on može, između ostalog, da sprovodi krivične istrage; da koristi posebne **istražne tehnike** prilikom takvih istraga; da pribavi dokumenta od državnih i opštinskih organa, kompanija, organizacija, zvaničnika i drugih lica, **bez obzira** na njihov **režim tajnosti**; da uđe u prostorije; da izrekne administrativne sankcije i uhapsi lica (Član 10, stav 1 Zakona o Kancelariji za sprječavanje i borbu protiv korupcije). [13]”*

[12] Član 51 br. 5 ZFPSIK: “Novčanom kaznom od 5.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako [...] u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora vodi medijsku i javnu kampanju u ime ili za potrebe političkih subjekata (Član 24 stav 3)”.
[13] Greco Eval III Rep (2008) 1E, Tema 2, tačka 51 (Letonija), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

U poređenju sa Letonijom, odredbe u **crnogorskom** zakonu djeluju mnogo blaže. U članu 45 “Utvrđivanje činjenica i okolnosti” ZFPSIK piše (naglasio autor):

(1) Postupak iz člana 44 [Postupanje i odlučivanje u slučaju povrede zakona] ovog zakona vodi direktor Agencije preko lica koje ovlasti Agencija (u daljem tekstu: ovlašćeni službenik).

*(2) Ovlašćeni službenik dužan je da, po službenoj dužnosti, pribavi podatke i obavještenja o činjenicama koje su neophodne za vođenje postupka i odlučivanje, o kojima službenu evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave, organi lokalne uprave i lokalne samouprave, odnosno javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili **druga pravna ili fizička lica**.*

(3) Organi, pravna i fizička lica iz stava 2 ovog člana dužni su da, u roku koji ne može biti duži od 15 dana i na način koji odredi Agencija, dostave tražene podatke i obavještenja, odnosno stave na uvid traženu dokumentaciju u skladu sa zakonom.

(4) Ukoliko organi, pravna i fizička lica iz stava 2 ovog člana ne postupe u roku i na način iz stava 3 ovog člana, dužni su da o razlozima, bez odlaganja, obavijeste Agenciju.

*(5) U slučaju iz stava 4 ovog člana Agencija **obavještava** organ koji vrši **nadzor nad njihovim radom** i podnosi **poseban izvještaj** Skupštini.*

“Disciplinski” pritisak koji bi stav 4 trebalo da sadrži ne funkcioniše kod privatnih lica. Uz to, “poseban izvještaj koji se podnosi Skupštini” teško da odvlači fizičko lice od skrivanja podataka od Agencije. Za odgovarajuće preporuke o **sankcijama**, pogledajte odjeljak 6 “Sankcije”.

Uz sve navedeno, ova odredba djeluje **nejasno** u oblastima koje su obično predmet diskusije o prikupljanju podataka:

- Da li su Članom 45 stav 2 ZFPSIK obuhvaćeni podaci koji se tiču poslovanja i drugih **tajni**?
- Da li su obuhvaćeni **bankovni** podaci i podaci Uprave za sprječavanje **pranja novca**?
- Da li Agencija može da pribavi podatke od **inostranih subjekata** van Crne Gore i ako da, na koji način?
- Da li Agencija može da pribavi podatke od domaćih i inostranih **otvorenih izvora**?
- Na koji način bi moglo da se **izvrši** prikupljanje podataka a da nije riječ o sankcijama (npr. putem pretresa ili zaplijene)?

Iskustvo **Letonije** pokazuje da jasna i efikasna ovlašćenja umnogome doprinose kontroli finansiranja političkih subjekata. U procjeni uticaja koju je objavio Univerzitet Princeton dolazi se do sljedećih zaključaka:

Kroz istrage ucjena na visokom nivou i kršenja zakona o finansiranju kampanje, nova agencija je brzo uspostavila reputaciju efikasnosti. [...] Iako čini samo 5% ukupnog broja zaposlenih, odsjek KNAB-a za finansiranje političkih partija istražio je hiljade donatorskih lista i za 5 godina izrekao 135 administrativnih sankcija, čime su podstakli sudove da suspenduju ili ukinu više od 20 političkih partija. Nakon izbora 2006. godine [...], KNAB je tu partiju kaznio novčanom kaznom u iznosu od 1,03 miliona lata (1,9 miliona dolara) zbog zloupotreba prilikom finansiranja kampanje [14]

Očigledno je da bi veća nadzorna ovlašćenja u Crnoj Gori pomogla u istrazi svih prekršaja, a ne samo onih koja se tiču finansiranja iz inostranih izvora.

Preporuka 2:

Član 45 ZFPSIK trebalo bi dopuniti novim stavovima 6-7:

"(6) Podaci u stavu 2 obuhvataju podatke koji se tiču poslovanja i drugih tajni, bankovne podatke, podatke od Uprave za sprječavanje pranja novca, podatke od domaćih i inostranih otvorenih izvora (uključujući baze podataka za uplate).

(7) Agencija može da razmjenjuje podatke u direktnom kontaktu sa inostranim vlastima u mjeri u kojoj sarađuju sa Agencijom. Agencija može da zatraži pomoć od drugih vlasti u vezi sa međunarodnom razmjenom podataka, naročito od poreskih i sudskih vlasti."

Član 45 stav 5 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti rečenicom 2:

"Agencija može da oduzme podatke i dokumenta koja su u vlasništvu privatnih fizičkih ili pravnih lica bez opravdanog razloga u skladu sa [postojeći skup pravila o administrativnoj/istražnoj konfiskaciji]."

4

NEOVLAŠĆENO KORIŠĆENJE DRŽAVNE IMOVINE

Očigledno je da neovlašćeno korišćenje državne imovine izaziva **veliku zabrinutost** kada je riječ o usklađenosti sa ZFPSIK. U Ocjeni Savjeta Evrope navodi se sljedeće: “Jasno je da se ogromna većina [žalbi] odnosi na kršenje odredaba ZFPSIK koje se tiču izvještavanja o korišćenju državne imovine.” [15]

4.1. Aktivni nadzor

U izvještaju OEBS/ODIHR povodom predsjedničkih izbora 2018. godine navodi se sljedeće: [16]

“[Agencija] vrši nadzor i inspekciju na terenu, ali kontrola ostaje **formalna**, jer se zasniva na dokumentaciji koju podnose kandidati. ASK **nije uspjela** da **proaktivno** reaguje na kršenje propisa o finansiranju kampanje i nije izdala upozorenja ili pokrenula postupak sankcionisanja protiv kandidata koji su prijavili netačne podatke o troškovima.”

Razmatranje žalbi ne treba da se zasniva isključivo na tome da Agencija pasivno čeka da pristignu žalbe. Isto tako, Državna revizorska institucija treba da vrši reviziju javne uprave ne (samo) na osnovu žalbi, već i na osnovu redovne kontrole svih državnih organa. Ovo predstavlja snažan podsticaj državnim organima da se pridržavaju zakona jer se tako mogu uočiti i ona kršenja koja bi mogla da ostanu neprimijećena od strane mogućih podnosilaca žalbi.

Preporuka 3:

Član 35 ZFPSIK bi trebalo izmijeniti rečenicom 2:

“Posebnim aktom su predviđene redovne, proaktivne provjere poštovanja zakona od strane državnih organa. Državni organi i njihove podjedinice su odabrani za reviziju usklađenosti na osnovu rizika, nasumično ili na osnovu nekog drugog kriterijuma.”

[15] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 - nedostupan online), str. 37.

[16] OEBS/ODIHR Misija za posmatranje izbora, Završni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 2018. godine, str. 12, <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro> (naglasio autor).

4.2. Upravljanje žalbama

Agencija je očigledno došla do zaključka da su sve žalbe koje se tiču parlamentarnih izbora neosnovane. U Ocjeni **Savjeta Evrope** se na diplomatski način daje zaključak da Agencija nije uložila dovoljno napora u razmatranje žalbi (*“Ako je tačno da je podnesen veliki broj žalbi i da su sve bile neosnovane [...]”*). [17] Takođe, treba imati u vidu i da je **GRECO** već 2010. godine ukazao – sa očiglednom zabrinutošću – *“da postojeće sankcije nikada nisu primijenjene u praksi. Još od donošenja odgovarajućih pravila o finansiranju partija/kampanja, Ministarstvo finansija (MF) nije uočilo veća kršenja koja ukazuju na moguću zloupotrebu javnih sredstava.”* [18]

S tim u vezi, značajnu ulogu imaju veća nadzorna ovlašćenja (pogledajte gore u odjeljku 3.2), kao i aktivni nadzor (pogledajte gore u odjeljku 4.1). Međutim, najvažnija je **odgovornost** Agencije **prema javnosti**: Koja je bila navodna kategorija prekršaja? U vezi sa kojim državnim organom? Kada se to desilo? Da li je žalba obrazložena? Šta je Agencija uradila po tom pitanju? Kakav je bio ishod? Pod kojim brojem je žalba zavedena? Podrazumijeva se da “identiteti podnosioca žalbi i svjedoka treba da ostanu povjerljivi kako bi se sačuvala njihova bezbjednost”, [19] osim ukoliko oni eksplicitno pristanu da se njihovo ime vidi.

U izvještaju **OEBS-a** i **Venecijanske komisije** posebno se navodi neovlašćeno korišćenje državne imovine:

*Ovlašćeni organi za sprovođenje zakona – policija, tužioci – treba da **istraže** slučajeve zloupotrebe administrativnih resursa **efikasno** i blagovremeno. [...]*

Pravnim okvirom trebalo bi da se obezbijedi da organi za kontrolu izbora i sudovi – kao i drugi pravosudni organi – održavaju saslušanja i da njihove **odluke** budu dostupne **javnosti**, u **pisanom obliku** i da su **obrazložene [...]** [20] Ovdje treba pomenuti i primjere dobre prakse, kao što je Federalna izborna komisija SAD: [21]

*Pošto **javnost ima pravo da zna ishod** svakog izvršnog postupka, u roku od 30 dana nakon što su strane koje su uključene u postupak obaviještene da je kompletan postupak okončan, redigovani fajlovi za okončane postupke postaju dostupni za pregled u okviru Sistema za upit o izvršenju (Enforcement Query System) koji se nalazi na veb-stranici Federalne izborne komisije <http://eqs.nictusa.com/eqs/searcheqs>. Redigovana dokumenta su takođe dostupna javnosti u Pres službi komisije i Kancelariji za javne evidencije. Žalbe i odgovori se stavljaju u javni zapisnik, iako se u pojedinim slučajevima rediguju osjetljive ili privilegovane informacije, kao što su lični telefonski brojevi ili finansijski podaci.*

U tom pogledu, važno je da građani imaju pristup podacima u formatu za **mašinsko čitanje** kako bi mogli automatski da pretražuju i koriste podatke, što ne bi bilo moguće da su podaci “zarobljeni” u slikama skeniranih dokumenata. Brojne međunarodne inicijative rezultirale su time da su otvoreni podaci i načela njihove implementacije postali oslonac trenutnog dijaloga o pristupu informacijama. [22]

[17] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 37.

[18] Greco Eval III Rep (2010) 7E, Tema 2, br. 79 (Crna Gora), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

[19] U4 Expert Answer, Mehanizmi za borbu protiv korupcije (2007), Osnovno načelo G (str. 6), <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-complaints-mechanisms.pdf>.

[20] OEBS/ODIHR/Venecijanska komisija, Zajedničke smjernice za sprječavanje i reakciju na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog procesa, Studija br. 778 / 2014, u C. 1.5 and 1.6, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e).

[21] Federalna izborna komisija, Vodič za podnosiocje žalbi i ispitanike o procesu izvršenja FIK-a, maj 2012. godine, str. 22, <https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/complaints-process/> (naglašeno od strane autora).

[22] Vidjeti posebno: <http://opendatacharter.net/>; www.opendefinition.org; www.opengovguide.com/topics/open-government-data.

Otvoreni podaci se takođe odnose na odsustvo naknade za korišćenje. [23] Dio web-stranice Agencije koji se odnosi na strukturirano podnošenje žalbi trebalo bi da se uredi tako da tu može da se čuva elektronska lista.

Preporuka 4:

Član 44 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti stavom 5:

“(5) Agencija će informisati javnost o svim žalbama i njihovom ishodu, uključujući ali ne ograničavajući se na navodnu kategoriju prekršaja, na državni organ koji je obuhvaćen žalbom, na datum navodnog prekršaja, na obrazloženje žalbe, na napore koje je preduzela Agencija, na ishod i na broj žalbe (‘javni registar žalbi’). Podaci će biti objavljeni onlajn, preko jednog pretraživog veb-sajta, besplatno, a biće indeksabilni i dostupni za preuzimanje i mašinsko čitanje. Nove žalbe će se naći u javnom registru u roku od 10 radnih dana. Javni registar žalbi ažurira se svaka dva mjeseca u zavisnosti od napora koji preduzima Agencija i konačnog ishoda.”

4.3. Analitičke kartice

U Ocjeni **Savjeta Evrope** daje se sljedeća preporuka:

“Sadržaj analitičkih kartica treba da bude precizno definisan zakonskim propisima (kao što su odgovarajuća podzakonska akta Ministarstva finansija). [24]”

Sadržaj analitičkih kartica nije isti u svim institucijama, pa je zato potrebno da bude standardizovan.

Preporuka 5:

Član 28 ovog Zakona (ZFPSIK) trebalo bi izmijeniti novim stavom 4, kao što slijedi:

“Analitičke kartice treba da pruže informacije minimum o sljedećim kategorijama: Budžetska linija, transakcioni broj, primalac/platilac, kao i registracioni broj ukoliko je u pitanju pravni subjekat, iznos, datum.”

Kao i u mnogim drugim državama, pravna lica u Crnoj Gori koja su u (djelimičnom) državnom vlasništvu vrše javna ovlašćenja. Očigledno je da takva pravna lica treba da budu obuhvaćena Članom 28 ovog Zakona (ZFPSIK).

Preporuka 6:

Član 29 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti novim stavom 4, kao što slijedi:

“Državne i lokalne budžetske potrošačke jedinice navedene u stavu 1 ovog Člana obuhvataju javna preduzeća ili druga privredna društva, odnosno pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu, kao što je definisano Članom 3 Zakona o sprječavanju korupcije.”

[23] Međunarodna povelja o otvorenim podacima, Načelo 3 stav 3 lit. c: “Neka podaci budu besplatni”, <http://opendatacharter.net/principles/>.

[24] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 11 preporuka 28.

5

TRANSPARENTNOST

5.1. Vođenje evidencije i dokazi

Zabrinjavajuće je da ZFPSIK ne sadrži odredbu o trajanju **vođenja računovodstvene evidencije**. Time se javlja ozbiljan rizik da će administrativne ili krivične istrage završiti u slijepoj ulici jer će dokazi nestati, a sve to moglo bi da prođe bez pravnih posljedica. Za razliku od crnogorskog zakonodavstva, u njemačkom zakonodavstvu je predviđen period od **deset godina**. [25] Obaveza vođenja računovodstvene evidencije nema nikakvog smisla ukoliko ne postoje odgovarajuće sankcije. Tako, na primjer, njemački zakon obavezuje politički subjekat da vodi računovodstvenu evidenciju i da snosi teret dokazivanja za njeno postojanje. [26] Shodno tome, pravila koja se tiču računovodstvene evidencije preduzetnika primjenjuju se i na političke partije. [27]

Preporuka 7:

Član 37 ovog zakona (ZFPSIK) trebalo bi izmijeniti dodavanjem novog stava 6, na sljedeći način:

“Politički subjekat čuva računovodstvene zapise i prateću dokumentaciju deset godina, uključujući ali ne ograničavajući se na ugovore, fakture, potvrde o plaćanju i izvještaje iz banke. U slučaju nedostajućih zapisa i dokumentacije, teret dokazivanja u građanskim i upravnim sporovima leži na političkom subjektu koji mora dokazati da su isti postojali.”

5.2. Interni propisi

U Ocjeni **Savjeta Evrope** daje se i preporuka u vezi sa dokumentacijom:

“Političke partije trebalo bi da budu obavezane da imaju web-stranicu na kojoj će objavljivati sve finansijske izvještaje i interna akta kojima se regulišu finansije i finansijska kontrola, kao i identiteti odgovornih lica. Ostali politički subjekti koji učestvuju na izborima trebalo bi da podliježu istoj obavezi, uključujući i objavljivanje detalja o podjeli odgovornosti u pogledu finansiranja. [28]”

Nije jasno **koliko dugo** su politički subjekti “na sceni” i da li mogu da snose **odgovornost**. Zato bi bilo poželjno da se politički subjekti obavežu da prosljeđuju informacije Agenciji ili da im se dozvoli da objavljuju informacije na web-stranici Agencije. Dalje, finansijski izvještaji su već obavezno dostupni online (Član 37 stav 5 ZFPSIK). Zato nije neophodno da se u cjelosti implementira preporuka data u Ocjeni Savjeta Evrope.

[25] § 24 Abs. 2 S. 2 Zakona o političkim partijama Njemačke: “Računovodstvene evidencije, knjige, bilansi stanja i računi čuvaju se deset godina”, Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

[26] Opšte pravilo, pogledajte npr. Savezni vrhovni poreski sud, presuda od 15. februara 1989. godine, X R 16/86 (u vezi sa oporezivanjem); Apelacioni sud u Hamu, 3 U 133/99, u vezi sa građanskim pravom.

[27] § 24 stav 2 S. 1 Zakona o političkim partijama Njemačke: “Propisi privrednog prava koji se odnose na sve privrednike, a kojima se reguliše prikazivanje računa, naročito kada je riječ o procjeni i vrednovanju imovine, primjenjivaće se mutatis mutandis ukoliko nije drugačije uređeno ovim Zakonom”, Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

[28] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 8, preporuka 12.

Preporuka 8:

Član 38 ovog Zakona (ZFPSIK) trebalo bi dopuniti novom rečenicom 2 u stavu 1, i novim stavom 3, kao što slijedi:

“(1) [...]. Rečenica 1 ovog stava sadrži sporazume između konstituenata političkih subjekata o podjeli odgovornosti u vezi sa finansiranjem.

(3) Politički subjekat podnosi dokumenta definisana stavovima 1 i 2 ovog Člana Agenciji u roku od sedam dana od dana njihovog usvajanja. Agencija će na svojoj web-stranici objaviti dokumenta definisana stavovima 1 i 2 ovog Člana u roku od sedam dana od dana njihovog prispjeća.”

5.3. Finansijski izvještaji

U Ocjeni **Savjeta Evrope** navodi se sljedeće: “Zakonom nije definisan računovodstveni standard koji političke partije/subjekti moraju da koriste prilikom izrade godišnjeg izvještaja.” [29] ZFPSIK bi trebalo da sadrži minimalni skup kategorija kako bi se zakonski obezbijedilo “da sve relevantne kategorije prihoda i rashoda budu detaljno prikazane u izvještaju”. [30] Na primjer, njemačkim zakonom definisan je minimalni skup kategorija izvještavanja koji je detaljno opisan zakonskom odredbom obima od oko 1.000 riječi. [31] Preporuka koja slijedi zasniva se na njemačkom zakonu i sadrži suštinski dio izmjena i dopuna zakona, ali moguće je da će biti neophodni dodatni amandmani kako bi se preporuka u potpunosti uklopila sa ZFPSIK. Stav 4 B VI bavi se šemom prevara koja se ponavlja u praksi kada političke partije dobiju usluge koje bi formalno trebalo da se plate, a u suštini naknade za te usluge nikada ne budu isplaćene. Takve šeme mogu da dovedu do neplaćenih donacija.

Preporuka 9:

Trebalo bi da se doda novi Član 9a ZFPSIK (kojim su obuhvaćeni svi izvještaji), kako slijedi:

“Član 9a, Minimalni računovodstveni i izvještajni standardi

(1) Računovodstvo, kako je definisano ovim zakonom, prati [naknadno definisani] standard.

(2) Računovodstvo prihoda obuhvata:

- 1. članarinu;*
- 2. doprinose koje plaćaju izabrani nosioci funkcija i druge redovne doprinose;*
- 3. donacije fizičkih lica;*
- 4. donacije pravnih lica;*
- 5. prihode od poslovnih aktivnosti i učešća u kompanijama;*
- 6. prihode od drugih sredstava;*
- 7. prihode od organizovanih događaja, distribucije štampanih materijala i publikacija i drugih aktivnosti koje donose prihod;*
- 8. javna sredstva;*
- 9. bilo koje druge oblike prihoda;*
- 10. dotacije dobijene od ogranaka partije;*
- 11. detalje o obavezama koje su otpisane ili koje nisu izvršene od strane povjerioca, i*
- 12. ukupan prihod, kao zbir br. od 1 do 10.*

(3) Računovodstvo rashoda obuhvata:

- 1. izdatke vezane za osoblje;*
- 2. operativne troškove*
 - a) za svakodnevno poslovanje,*
 - b) za opšte političke aktivnosti,*
 - c) za izborne kampanje,*
 - d) za upravljanje imovinom,*
- uključujući i poreze koji iz toga proizilaze,*
- e) za ostale poreze,*
- f) druge troškove;*
- 3. dotacije koje se isplaćuju ograncima partije; i*
- 4. ukupan trošak, kao zbir br. od 1 do 3.*

[29] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 6, 9 preporuka 14.

[30] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 30.

[31] § 24 (Verzija na engleskom) Zakon o političkim partijama; Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

(4) Izvod o imovini i obavezama obuhvata:

1. imovinu u vlasništvu:

A. kapitalna imovina:

I. materijalna sredstva:

1. nekretnine,
2. namještaj i oprema,

II. finansijska sredstva:

1. učešće u privrednim društvima,
2. druga finansijska ulaganja;

B. obrtna sredstva:

I. potraživanja od stranačkih ogranaka,

II. iznosi potraživanja pod djelimičnim finansiranjem od strane države,

III. novčana sredstva,

IV. druge vrste imovine;

C. ukupna imovina koja se nalazi u vlasništvu (zbir A i B);

2. iznos obaveza:

A. rezervna sredstva:

- I. rezervna sredstva za penzije,
- II. druge rezerve;

B. pasiva:

I. dugovanja stranačkim ograncima,

II. obaveze otplate u pogledu djelimičnog finansiranja od strane države,

III. dugovanja kreditnim institucijama,

IV. iznosi koji se duguju drugim zajmodavcima,

V. ostale obaveze,

VI. detalji od I do V o obavezama dospjelim

1. nakon više od tri mjeseca,
2. nakon više od godinu dana;

C. ukupna zaduženja (zbir A i B);

3. neto aktiva (pozitivna ili negativna).

(5) Objašnjenje se prilaže uz izvod o imovini i obavezi koja mora da sadrži sljedeće stavke, naročito: [biće naknadno odlučeno].”

5.4. Odgovornost za izvještavanje

Ukoliko nije definisano ko je (u najmanju ruku) odgovoran za finansijske izvještaje, odgovornosti ili neće biti ili će je biti u maloj mjeri. Primjera radi, njemačkim zakonom je definisano tačno **ko potpisuje** finansijske izvještaje (Političke partije: predsjednik i član odbora odgovoran za finansije = odgovorno lice). [32]

Preporuka 10:

Novi član 9a ZFPSIK (kojim je obuhvaćeno cjelokupno izvještavanje) trebalo bi da sadrži stav 6, kako slijedi:

“(6) Finansijski izvještaji i dospjele izjave u okviru ovog zakona treba da budu potpisani od strane predsjednika i odgovornog lica (u slučaju političkih partija) ili od strane kandidata i odgovornog lica (ukoliko je riječ o kandidatima). Navedena lica svojim potpisom potvrđuju da su informacije u izvodima o računu istinite i date po njihovom najboljem saznanju i uvjerenju.”

[32] § 23 stav 1 rečenica 2 Zakon o političkim partijama Njemačke: “Njihove izvještaje o računu potpisuju predsjedavajući i član Izvršnog odbora koji je odgovoran za finansijska pitanja i koji je izabran na konvenciji partije, ili član Izvršnog odbora kojeg je u skladu sa statutom partije izabralo odgovarajuće tijelo za finansijska pitanja. Ovi članovi Izvršnog odbora svojim potpisom potvrđuju da su informacije u izvodima o računu istinite i date po njihovom najboljem saznanju i uvjerenju.”, Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

5.5. Popusti za medijsko oglašavanje

U Ocjeni **Savjeta Evrope** navodi se sljedeće:



Trebalo bi unijeti izmjene i dopune ZFPSIK koje bi obavezale subjekte koji pružaju usluge medijskog oglašavanja političkim subjektima da na početku izborne kampanje objave i obavijeste ASK [Agencija] o cjenovniku za izorno oglašavanje. [33]

Trenutna situacija sa zaobilaženjem objavljivanja cjenovnika je sljedeća: Cjenovnicima se otvara prostor da se, na primjer, pregovara direktno sa političkim subjektom o popustu na usluge iznad 100.000 €.

Preporuka 11:

Član 13 stav 3 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti rečenicom 2-4, kako slijedi:

“Spisak mora da bude iscrpan i da omogući trećoj strani da izračuna cijenu bilo koje usluge oglašavanja isključivo na osnovu informacija na spisku. Spisak treba da bude predat najkasnije prvog dana izborne kampanje. Medijskim servisima koji nisu predali svoj spisak ili su predali spisak koji nije u skladu sa ovim članom i do zadatog roka zabranjuje se pružanje usluga medijskog oglašavanja političkim subjektima tokom trajanja te kampanje.”

5.6. Privremeni izvještaji

Politički subjekti mogu da koriste vrijeme između sazivanja izbora i podnošenja liste kandidata da efikasno vode kampanje, a da ne moraju da podnesu izvještaj o prihodima i rashodima tokom ovog perioda. Ova praznina mora da se zatvori.

Preporuka 12:

Član 39 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti novim stavom 6, kako slijedi:

“Politički subjekat dužan je da pripremi privremeni izvještaj o porijeklu, količini i strukturi sredstava iz javnih i privatnih izvora primljenih i potrošenih u periodu od dana sazivanja izbora do dana podnošenja izborne liste izornoj komisiji. Stavovi 1-5 ovog člana primjenjuju se na odgovarajući način.”

6 SANKCIJE

6.1. Dodatno djelo: nedostatak saradnje

Kao što je navedeno gore (odjeljak 3.2), Agencija nema ovlaštenja za sprovođenje zahtjeva za prikupljanje podataka od privatnih subjekata. Sankcija bi u tom slučaju poslužila kao **podsticaj** za poštovanje zahtjeva Agencije. Uobičajena praksa je da se u tom slučaju pruži podrška državnim organima. Na primjer, zakonom u Grčkoj “ometanje postupka provjere, uključujući i odbijanje da se daju informacije” kažnjava se kaznom zatvora do 6 mjeseci. [34] ZFPSIK-om bi trebalo da se zatvori postojeća praznina i da se uvede slična odredba. Ovo je u skladu sa pozivom **GRECO** na uvođenje sankcija “koje se odnose na kršenje pravila o finansiranju političkih subjekata [...] kako bi, po potrebi, bili obuhvaćeni svi oblici kršenja zakona”. [35]

Preporuka 13:

Član 45 ovog Zakona (ZFPSIK) trebalo bi dopuniti novim stavom 8, kako slijedi:

“(8) Svako lice koje ne saraduje ili ne dostavi u određenom roku informacije i dokumenta koje Agencija zatraži, uključujući i elektronski oblik dokumenata, kazniće se novčanom kaznom od 500 € do 2.000 €. Preduzetnik će se kazniti kaznom od 200 € do 4.000 €.”

6.2. Dodatno djelo: nepodnošenje internih dokumenata

Nova obaveza definisana Članom 38 stav 3 (novi) ZFPSIK (pogledajte odjeljak 5.2) zahtijeva određenu sankciju. Ovo je u skladu sa pozivom **GRECO** na uvođenje sankcija “koje se odnose na kršenje pravila o finansiranju političkih subjekata [...] kako bi, po potrebi, bili obuhvaćeni svi oblici kršenja zakona”. [36]

Preporuka 14:

Član 53 ovog Zakona (ZFPSIK) trebalo bi izmijeniti novim stavom 18a, kao što slijedi:

“(18a) ne dostavi Agenciji dokumenta pomenuta u stavovima 1 i 2 ovog Člana u roku od sedam dana od dana njihovog usvajanja (Član 38 stavovi 1 i 2).”

[34] Zakon Grčke 3213/2003, br. 3B(6) u vezi sa nadzorom finansijskih izvještaja javnih funkcionera. Pogledajte takođe Član 26 Zakona o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine: “Svako ko ne saraduje sa Komisijom za zaštitu ličnih podataka, odbije da dostavi tražene informacije ili ne dozvoli Komisiji za zaštitu ličnih podataka da uđe u njegove prostorije, kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM”; Član 175 Zakon o borbi protiv korupcije i oduzimanju nezakonito stečene imovine Bugarske: “(1) Svako lice koje ne saraduje ili ne dostavi u predviđenom roku informacije i dokumenta koje zatraži Komisija, uključujući i dokumenta u elektronskoj formi, kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 200 BGN ili većom novčanom kaznom koja ne prelazi 1.000 BGN. (2) Ponavljanje prekršaja definisanog Stavom (1) kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 500 BGN ili većom novčanom kaznom koja ne prelazi 2.000 BGN. (3) Svako pravno lice koje u predviđenom roku ne dostavi informacije i dokumenta koje zatraži Komisija, kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 BGN ili većom novčanom kaznom koja ne prelazi 5.000 BGN.”

[35] Greco Eval III Rep (2010) 7E, Tema 2, preporuka viii (Crna Gora), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

[36] Greco Eval III Rep (2010) 7E, Tema 2, preporuka viii (Crna Gora), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

6.3. Zastara

Sankcije se većinom vrte oko administrativnih kazni. Međutim, period nastupanja zastare za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka je izuzetno kratak: “Prekršajni postupak ne može se pokrenuti ako je od dana kada je prekršaj napravljen prošlo **dvije godine**” (Član 58, stav 1 Zakona). Prekršaji se u domenu finansiranja političkih subjekata tipično (najranije) otkrivaju tek 2-3 godine pošto su počinjeni. [37] Često se dešava da samo upoređivanje dva finansijska izvještaja iz različitih izvještajnih perioda ili upoređivanje finansijskih izvještaja partije sa finansijskim dokumentima iz drugih izvora ili perioda kad su nastali bude taj neophodni okidač za pokretanje formalne istrage. Kad ovo stavimo po strani, često se dešava da bivši partijski funkcioneri budu ti koji prijavljuju takve prekršaje, ali obično to rade tek po isteku određenog vremena i pošto im se učini da je bezbjedno izvršiti prijavu. Najvažnije je ipak napomenuti da samo **promjena vlade** generiše neophodnu **političku volju** da se ide dalje u istrage. Zakon o prekršajima daje najviše tri godine roka zastare, i to eksplicitno u slučaju “finansiranja političkih stranaka i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izborne kampanje” (Čl. 59 stav 5). Nije jasno zašto se zakonodavac nije oslobodio ovog roka od tri godine; jedno od gledišta je da su političke partije – bar one koje su zastupljene u Parlamentu – sebi time dale očiglednu povoljnost roka zastare koji je kraći nego što je neophodno. Poređenja radi, političkim partijama u Njemačkoj zapriječena kazna je “trostruka konfiskacija” sa rokom zastare od deset godina. [38]

Preporuka 15:

U Članu 58, stav 1 ovog zakona “dvije godine” trebalo bi zamijeniti sa “četiri godine”, a u Članu 58, stav 2 Zakona “četiri godine” trebalo bi zamijeniti sa “osam godina”.

Duži rok zastare jedino ima efekta ukoliko su politički subjekti **obavezni** da sve **evidentiraju** i da propratnu dokumentaciju kao što su fakture, potvrde o plaćanju i bankarske izvještaje drže na period koji je duži od roka zastare. Međutim, u ovom zakonu nema ništa o tom pitanju. Za konkretnu preporuku pogledajte poglavlje 5.1.

6.4. Krivična djela

Kazne su očito – i dalje - preniske. GRECO je na to skrenuo pažnju već 2010. godine: [39]

“**Sankcije su niske** – kreću se od **5.500 do 11.000 EUR** za političke partije i **800 do 1.100 EUR** za pojedince/kandidate, odgovorna lica i donatore – a sankcije su samo po prirodi novčane [...] Nadalje, maksimalna predviđena kazna [...] ne može imati **velike efekte** u kažnjavanju nekih značajnijih ostvarenih koristi, na primjer nezakonite velike donacije. Može se desiti da **partiji bude mnogo isplativije** da plati kaznu, a iskoristi nezakonitu donaciju, nego da je se odrekne. **GET [GRECO tim za evaluaciju] je zauzeo stanovište** da postojeći nivo sankcija nema odvratajući efekat koji bi na pravi način odvratio političke partije i izborne kandidate da prekrše pravila u pogledu političkog finansiranja. Iskustvo drugih država u ovoj oblasti – tj. gubitak javnih sredstava, nepodobnost kandidata, povećane kazne, čak i zatvorske kazne za ozbiljno kršenje zakona – moglo bi da bude korisno za Crnu Goru i sa stanovišta prevencije i sa stanovišta represije.”

Međutim, crnogorski zakonodavac nije značajnije popravio situaciju: po novom Zakonu (ZFPSIK), maksimalna kazna je samo 20.000 €. Prvo, udvostručavanje iznosa kazne **nije dovoljno** da bi se rješavali problemi na koje je ukazao GRECO. Na primjer, očigledno je da teško možete odvratiti partiju koja primi milion eura nezakonitih donacija na način što ćete joj izreći kaznu od 20.000 € (čak i kada biste oduzimanje proširili i na nezakonite donacije).

[37] Na primjer, multimilionski vrijedne malverzacije partije njemačkog Kancelara Kola su u Njemačkoj otkrivene 1999. godine, a datiraju uglavnom krajem 1980-tih i početkom 1990-tih, https://en.wikipedia.org/wiki/CDU_donations_scandal; i još jedan slučaj sličan ovome: https://en.wikipedia.org/wiki/Bettencourt_affair (više od tri godine pošlo je od počinjenog prekršaja do njegovog otkrivanja).

[38] Član 31a stav 2, § 24 stav 2 Zakona o političkim partijama; nešto više u daljem tekstu u stavu 5.5; Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

[39] Greco Evaluacija III Rep (2010) 7E, Tema 2, na br. 78 (Crna Gora), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

Dalje, kazna koju je GRECO analizirao u 2010. godini je zapravo kazna koja je trenutno propisana i koja je samo uvećana za 2% na osnovu povećanja inflacije, a koja sada iznosi 13.500 €. Na taj način, **faktor** povećanja iznosa maksimalne kazne iz 2010. godine iznosi samo **1.6** (čak nije ni udvostručena ako se ne bi računala inflacija).

Ono što se primjećuje jeste da neke kategorije prekršaja iz Zakona (ZFPSIK) predstavljaju prekršajne-administrativne kazne sa prilično malim novčanim iznosima (do 2.000 €), dok su ih druge zemlje kvalifikovale kao krivična djela za koja se mogu izreći kazne do **10 miliona €**. [40] Istovremeno, crnogorski zakonodavac je u sadašnjem Zakonu o prekršajima već propisao maksimalnu moguću kaznu od 20.000 € u Članu 24. [41] Jedno od rješenja je da se u oba zakona (ovom i u Zakonu o prekršajima) podigne visina kazne. Međutim, ova opcija ima ograničeni efekat i neće riješiti problem: na primjer, udvostručavanje limita na 40.000 € nije “ništa” u poređenju sa kaznama koje postoje u drugim zemljama. Zato će biti neophodno da se novo krivično djelo uvede u sistem.

To se čini jasnijim ako se pogleda koliko su po ovom zakonu blage kazne za **političke partije** u poređenju sa kaznama koje se izriču građanima za prevaru:

Počinitelj	Djelo	Nastala šteta (primjer)	Maksimalna kazna
Građanin	Prevara	3,000 €	Zatvor [42]
Politička partija	Primanje sredstava iz inostranstva	1,000,000 €	Novčana kazna od 20,000 € [43]

Teško se može tolerisati činjenica da su političke partije privilegovane jer dobijaju uglavnom prekršajne/administrativne kazne, dok se građani za ista djela krivično gone, stav je **Venecijanske komisije** da sankcije za kršenje propisa koji se odnose na finansiranje političkih partija “*treba da sadrže [...] krivične sankcije za teža kršenja zakona, koje se izriču protiv članova partije koji su prekršili zakone*”. [44]

Jedino krivično djelo koje je uvedeno 2015. godine je propisano Članom 193a Krivičnog Zakonika i odnosi se na **neovlašćeno korišćenje državne imovine**:

“*Službeno lice koje za predstavljanje izborne liste koristi ili omogućiti korišćenje imovine državnih organa, javnih ustanova, javnih preduzeća i fondova, jedinica lokalne samouprave i privrednih društava u kojima država ima vlasnički udio, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.*”

Međutim, nije jasno, budući da će se ovo kršenje smatrati krivičnim djelom, dok se na primjer donacija u iznosu od million eura koja predstavlja zabranjeno inostrano finansiranje političke partije neće kvalifikovati kao krivično djelo (ako je tako, onda je očigledno potrebno propisati veću maksimalnu kaznu).

Pored toga, samo krivična djela mogu da omogućie sprovođenje istrage, uključujući pretres, zaplijenu, svjedočke iskaze i **specijalne istražne mjere**. Ove posljednje su predviđene za slučajeve korupcije i za njih je propisana kazna zatvora u trajanju od 8 godina ili teža kazna. [45]

[40] § 31d stav 1, Zakona o političkim partijama Njemačke: “(1) Ko god u namjeri da prikrije porijeklo ili namjenu finansijskih sredstava ili imovine partije ili izbjegava obavezu da to učini javnim, 1. U javnim izvještajima koji se predaju predsjedniku Bundestaga prikaže netačne podatke o prihodima i imovini, ili preda netačan finansijski izvještaj Predsjedniku Bundestaga; ili 2. U svojstvu primaoca podijeli donaciju na manje cjeline i kao takve ih knjigovodstveno prikaže ili prenese drugima; ili 3. Suprotno Članu 25, stav 1, alineja 3- ne doznači donaciju partiji; biće kažnjen kaznom zatvora do tri godine ili novčanom kaznom”; § Čl. 40 stav 1 i 2 Krivičnog zakonika Njemačke: “(1) Kazna će se odmjeriti u zatvorskim danima. Najmanja kazna je pet, a ako zakonom nije drugačije propisani, maksimum je 360 cijelih zatvorskih dana. [...] Visina zatvorskog dana ne može se odrediti na manje od jedan niti više od trideset hiljada eura”, Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

[41] Verzija na engleskom: <http://www.pravda.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=258042>.

[42] Član 244, stav 2 Krivičnog zakonika: “ Ko djelo iz stava 1 ovog člana učini samo u namjeri da drugog ošteti, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest mjeseci”

[43] Čl. 53 br. 15 ZFPSIK.

[44] OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija, Smjernice o propisima za političke partije (2010), posebno poglavlje XII “Finansiranje političkih partija”, br. 225, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (naglasio autor).

[45] Član 158 stav 3 Zakona o krivičnom postupku, <http://sudovi.me/podaci/oszb/dokumenta/3533.pdf> (na crnogorskom).

Preporuka 16:

Za slučajeve kod kojih se radi o značajnom iznosu novca, djela iz člana 53 i 56 ovog zakona trebalo bi dopuniti krivičnim sankcijama. Zato bi novi Član, 425 “Nezakonito finansiranje političkih partija” trebalo propisati Krivičnim zakonikom, kako bi reflektovao granične vrijednosti i sankcije iz Člana 244 Krivičnog zakonika (Prevara) kroz sljedeća dva stava (čiju bi tačnu formulaciju trebalo upodobiti sa crnogorskim standardima za krivično zakonodavstvo):

“(1) Ko god, u sklopu finansiranja političkih partija,

- a. prikupi sredstva u iznosu iznad zakonskog limita,
- b. potroši sredstva za izbornu kampanju u iznosu iznad zakonskog limita,
- c. pruži odnosno primi materijalnu i finansijsku pomoć ili nenovčane doprinose iz zabranjenih izvora,
- d. vrši pritisak na pravna lica, kompanije i fizička lica da prikupljaju sredstva ili da vrše druge radnje koje se odnose na izbornu kampanju ili finansiranje političkih subjekata, ili
- e. ne vrati u Budžet Crne Gore sredstva koje potiču iz privatnih izvora, a prelaze zakonski limit, kada ta sredstva odnosno vrijednost istih iznose više od 3.000 €, izvršilac će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

(2) Kada ta sredstva odnosno vrijednost istih prelazi iznos od 30.000 €, izvršilac će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora od jedne do osam godina.”

Preporuka 17:

Član 158 br. 3 Zakona o krivičnom postupku (“Krivična djela za koja mogu biti određene mjere tajnog nadzora”) trebalo bi poslije “zloupotrebe položaja” dodati “nezakonito finansiranje političkih partija”.

Svako može izvršiti krivično djelo finansiranje političke partije, a ne samo crnogorski državljani, i ne samo oni koji borave na teritoriji Crne Gore. Zato je crnogorski zakonodavac dodao koruptivna djela (članovi 422, 422a, 423 i 424 Krivičnog Zakonika) na spisak krivičnih djela koja se odnose na **strane državljane** za djela počinjena **van Crne Gore** (Član 137 Krivičnog zakonika). Iz tog razloga bi tom spisku trebalo dodati Član 425 (novi) Krivičnog zakonika.

Preporuka 18:

U Članu 137, stav 1 Krivičnog zakonika trebalo bi nakon Člana “424” dodati član “425”.

6.5. Povraćaj isplaćenih sredstava iz državnog budžeta

U Ocjeni regulatornog okvira, Savjet Evrope ističe da pravila za obustavljanje budžetskih sredstava “predstavlja [...] slabost.” [46] Tim prije što regulatorni okvir ne sadrži “odredbe o zadržavanju ili obustavljanju isplate sredstava [za redovne aktivnosti] u slučaju ozbiljnih propusta u izvještaju.” Nadalje, u Ocjeni regulatornog okvira podržavaju opciju da “redovno finansiranje može da se obustavi u slučaju ozbiljnog kršenja zakona u vezi sa finansiranjem izbornih kampanja.” [47] Pored toga, **Venecijanska komisija** smatra da bi sankcije za kršenje propisa o finansiranju političkih partija “trebalo da obuhvate [...] oduzimanje finansijske podrške koju je isplatio Državni trezor, a koja je političkoj partiji prethodno uplaćena odnosno koju je partija primila”. [48]

[46] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 40.

[47] Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 41.

[48] OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija, Smjernice o propisima za političke partije (2010), posebno poglavlje XII “Finansiranje političkih partija”, br. 225, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (naglasio autor).

Sadašnji sistem u Crnoj Gori uglavnom se fokusira na *ex ante* obustavu sredstava. Povraćaj već isplaćenih sredstava moguće je izvršiti samo na osnovu konfiskacije. Međutim, to znači da konfiskacija zavisi od utvrđivanja prekršajne odgovornosti odnosno dokazivanja **namjere** ili **nehata**, te da to treba uraditi u kratkom roku zbog zastare.

Nasuprot tome, mnogo je lakše tražiti povraćaj isplaćenih sredstava. Umjesto konfiskacije, povraćaj sredstava se sprovodi na osnovu **upravnog akta**. Ovo se može uraditi na mnogo duži period od onog za sprovođenje sankcija. Nadalje kao podsticaj da se ne krši zakon, povraćaj sredstava se može **udvostručiti** ili **utrostručiti**, kao što je to slučaj u drugim sistemima. [49] Očigledna argumentacija za postojanje ovih odredbi je da ako neko samo vrati tačan iznos ranije uplaćenih sredstava, za partiju je mnogo unosnije da prekrši propis i da se nada da će kršenje proći neprimijećeno. Drugim riječima, povraćaj viška uplaćenih sredstava iz budžeta podrazumijeva identifikaciju neotkrivenih počinilaca prekršaja. Moglo bi se to ilustrovati jednim upozoravajućim primjerom poređenja sudskih kazni iz **Njemačke**, sa onim što bi bile sankcije za isti slučaj u **Crnoj Gori**:

Kazna po njemačkom zakonu	Maksimalna kazna po CG zakonu (za isti slučaj koji bi se dogodio u CG)
3,463,149 € (trostruki iznos primljenih nezakonitih sredstava u iznosu od 1.154.383 €) [50]	1,156,383 € (1.154.383 € oduzetih po Članu 49 ZFPSIK, plus kazna od 2.000 €, po Čl. 53 br. 2)
Do 10 godina poslije kršenja zakona	Do 2 godine poslije kršenja zakona

Dok Ministarstvo i lokalna administracija isplate sredstva, **Agencija** bi mogla da ih povrati ako bude neophodno. U protivnom bi se stvorila treća grana nadzornih tijela pored Agencije i Državne revizorske institucije. [51]

Preporuka 19:

Član 11 ovog Zakona trebalo bi izmijeniti novim članovima 11 i 12, kao što slijedi:

“(11) Agencija će izvršiti povraćaj sredstava iz paragrafa 4 ovog Člana na štetu političkog subjekta, ukoliko otkrije propuste u finansijskim izvještajima. Povraćena suma će iznositi dva puta uvećanu vrijednost netačno prikazanog iznosa.

(12) Politički subjekt koji je prihvatio sredstva koja su zabranjena po osnovu odredaba Poglavlja IV, dužan je da plati tri puta uvećani iznos nezakonito pribavljenih novčanih sredstava ili vrijednosti.

(13) Agencija će putem upravnog akta odmjeriti odgovornost političkog subjekta za uplatu sredstava u budžet iz kojeg su ista isplaćena. Upravni akt mora se usvojiti u roku od deset godina od isplate sredstava.”

Za predsjedničke **kandidate** se ne obezbjeđuju sredstva za redovno obavljanje poslova. Samim tim se može tražiti da se nadoknade konkretni izborni troškovi.

[49] § 31d stav 1, Zakona o političkim partijama Njemačke: “1) Partija koja suprotno Članu 25, stav 2 prihvati donaciju i ne doznači je predsjedniku Bundestaga u skladu sa Članom 25, stav 4 biće u obavezi da uplati trostruku ukupnu vrijednost nezakonito pribavljenog novca; već uplaćena donirana sredstva biće oduzeta od iznosa koji se mora uplatiti. Partija koja propusti da prikaže donacije u svom finansijskom izvještaju u skladu da ovim zakonom (Član 25, stav 3) platiće dvostruki iznos ukupno neprijavljenih sredstava definisanih ovim Zakonom, Verzija na engleskom: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

[50] Nezakonite donacije Liberalnoj partiji, Odluka njemačko Upravnog suda od 25. aprila 2013, 6 C 5/12, <https://www.bverwg.de/250413U6C5.12.0> (na njemačkom).

[51] Pogledajte kritičke napomene koje se odnose na postojeću podjelu poslova, Tehnički dokument Savjeta Evrope “Ocjena regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja i nevladinih organizacija u Crnoj Gori” (2017 – nedostupan online), str. 34.

Preporuka 20:

Član 20 ovog zakona trebalo bi izmijeniti novim stavima 5-7, kao što slijedi:

“(5) Agencija će izvršiti povraćaj sredstava iz stava 3 ovog Člana na štetu kandidata, ukoliko otkrije propuste u finansijskim izvještajima. Povraćeni iznos biće jednak iznosu koji je netačno prikazan u izvještaju.

(6) Kandidat koji je prihvatio sredstva koja su zabranjena po osnovu odredaba Poglavlja IV, dužan je da plati tri puta uvećani iznos nezakonito pribavljenih novčanih sredstava ili vrijednosti.

(7) Agencija će putem upravnog akta odmjeriti odgovornost kandidata za uplatu sredstava u budžet iz kojeg su ista isplaćena. Upravni akt mora se usvojiti u roku od deset godina od isplate sredstava.”

6.6. Dodatno djelo: propusti u vođenju računovodstvenih iskaza

Postojeći zakoni se uopšte ne bave obavezom vođenja računovodstvenih iskaza, **niti su propisane sankcije**. Predloženi povraćaj sredstava u budžet u slučaju lažnih računovodstvenih iskaza, trebalo bi da u određenoj mjeri nadomjesti ovu pravnu prazninu. Međutim, trebalo bi od toga odvratiti fizička lica koja su zadužena za finansijske izvještaje.

Krivično djelo prevare postoji samo u slučaju kada je počinitelj stekao određenu dobit na štetu treće strane. Ovo je ponekad slučaj sa finansiranjem političkih partija, posebno tamo gdje su finansijski izvještaji partija predstavljali osnov za isplatu sredstava iz budžeta.

U tom kontekstu se čini da je Član 254 “Nenamjensko korišćenje zajmova i drugih davanja” Krivičnog zakonika relevantna odredba. Glasi kao što slijedi:

“(1) Svako ko lažno prikaže ili sakrije činjenice u cilju da pribavi sebi ili drugom licu kredit, subvenciju ili drugu pomoć iako nije ispunjavao uslove kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora u trajanju do tri godine.

(2) Svako ko nenamjenski koristi kreditna sredstva, subvenciju ili drugu pomoć pribavljenu, biće kažnjen novčanom kaznom ili kaznom zatvora u trajanju do dvije godine.”

Neophodno je pojasniti da svaka isplata sredstava iz budžeta na osnovu lažnih finansijskih izvještaja podliježe Članu 245 Krivičnog zakonika.

Preporuka 21:

Član 245, stav 1 Krivičnog Zakonika trebalo bi izmijeniti dodavanjem “budžetska sredstva za finansiranje troškova izbornih kampanja” poslije riječi “subvencija”.

Međutim, mnogi slučajevi lažnog računovodstva ne odnose se na sredstva dobijena iz budžeta i nijesu vezana za koncept finansijske štete. Suprotno tome, nanose štetu **poštenom političkom nadmetanju**, i samim tim zadiru u srce demokratije. U ovom smislu šteta je mnogo veća od štete u slučaju prevare u korišćenju finansijskih sredstava i subvencija.

Preporuka 22:

Član 53 ovog zakona trebalo bi dopuniti novim brojem 27, kao što slijedi:

“[Ukoliko politički subjekat] preda finansijski izvještaj i završni račun koji ne prikazuje pravo stanje prihoda i rashoda političkog subjekta, a koje odstupanje je u ukupnom iznosu veće od 500 €, izreći će mu se kazna” (kazna bi se odnosila i na odgovorno lice, Čl. 53 stav 2 Zakona).

6.7. Zaštita zviždača

Preporuka 23:

Novi Član 425 Krivičnog zakonika “Nezakonito finansiranje političkih partija” (pogledajte 6.4) trebalo bi da sadrži stav 3, kao što slijedi:

“(3) Odgovorno lice u političkom subjektu koje preda finansijski izvještaj i završni račun koji ne prikazuje pravo stanje prihoda i rashoda političkog subjekta a koje odstupanje je u ukupnom iznosu veće od 3.000 €, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom u trajanju do tri godine.

(4) Kada je taj iznos veći od 30.000 €, počinitelac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina.”

Zaštita zviždača može da bude od suštinskog značaja prilikom otkrivanja i istrage prekršaja. [52] Ostaje nejasno da li su zviždači zaštićeni Zakonom o sprječavanju korupcije (ZSK) ako se njihovo izvještavanje tiče političkog finansiranja. U članu 4 stav 2 ZSK navodi se sljedeće:

“Zviždač, u smislu ovog zakona, je fizičko i pravno lice koje podnosi prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.”

Međutim, nejasno je da li definicija korupcije u Članu 2 ZSK obuhvata prekršaje vezane za političko finansiranje:

“Korupcija je svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.”

Nije u potpunosti jasno da li su zabranjene donacije obuhvaćene ovom definicijom. Čini se da Član 4 stav 3 ZSK ne ide u prilog takvoj interpretaciji zato što izmješta pitanje lobiranja i političkog finansiranja izvan ZSK:

“Poslove kontrole lobiranja i kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja vrši Agencija u skladu sa posebnim zakonom.”

Preporuka 24:

Član 2 ZSK trebalo bi izmijeniti dodavanjem “uključujući i kršenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja”.

[52] G20, Studija okvira zaštite zviždača, pregled najboljih praksi i vodeći principi za zakonodavstvo (2012), str. 4: “Zaštita zviždača je ključna za podsticanje prijavljivanja nedoličnog ponašanja, prevare i korupcije. Rizik od korupcije je značajno povećan u okruženjima u kojima prijavljivanje nepravilnosti nije podržano ili zaštićeno”, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

6.8. Finansiranje iz inostranstva

Finansiranje iz inostranstva je isključivo predmet administrativnih sankcija i cilja političke partije **isključivo kao stranu koja prima sredstva:**

“Novčanom kaznom od 10.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj **politički subjekat**, ako [...] **primi** materijalnu i finansijsku pomoć i nenovčane priloge od: **drugih država**, privrednih društava i pravnih lica **van teritorije** Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori [...] (Član 24 stav 1) (Član 53 br. 15 ZFPSIK).”

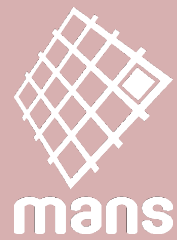
Međutim, kao što je to slučaj i sa podmićivanjem, neophodno je zaustaviti i onu stranu koja daje priloge, odnosno donatora zabranjenih sredstava. Očigledno je da za tako nešto neće biti dovoljna administrativna sankcija. U tom cilju, preporučeno krivično djelo Člana 425 (novi) Krivičnog zakonika (pogledati odjeljak 6.4) u stavu 1 lit. b (“**daje ili prima**”) obuhvata i onu stranu koja daje sredstva.

Kada ovo zanemarimo, strana koja je izvor finansiranja iz inostranstva nije obuhvaćena **administrativnim sankcijama** ZFPSIK. Prema Članu 9 Zakona o prekršajima, ovaj budući prekršaj odnosio bi se na sve prekršaje “učinjene na teritoriji Crne Gore”, bez obzira na nacionalnu pripadnost. Amandman koji je dat u nastavku je u skladu sa pozivom **GRECO** na uvođenje sankcija “koje se odnose na kršenje pravila o finansiranju političkih subjekata [...] kako bi, po potrebi, bili obuhvaćeni svi oblici kršenja zakona”. [53]

Preporuka 25:

Član 57 ZFPSIK trebalo bi izmijeniti novim brojem 2a, kako slijedi:

“[Novčanom kaznom kazniće se za prekršaj fizičko lice, ako] **obezbijedi** materijalnu, finansijsku pomoć i nenovčane priloge od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću (Član 24 stav 1)”.



Podgorica 81000
Dalmatinska 188



+382 20 266 326
+382 20 266 327



+382 20 266 328



+382 69 446 094
+382 67 262 724

www.youtube.com/user/NVOmans

www.facebook.com/nvo.mans

www.twitter.com/nvomans

www.instagram.com/nvo.mans

www.mans.co.me