

IZLAGANJE PREDSJEDNIKA DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE NA OKRUGLOM STOLU

*koji je organizovao Centar za monitoring, Evropski pokret u Crnoj Gori i
Institut Alternativa dana 25. maja 2012. godine, pod radnim naslovom
“FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA U CRNOJ GORI - jesmo li
napravili korak naprijed?”*

*TEMA: Nove nadležnosti Državne izborne komisije i kapaciteti za
implementaciju novog Zakona o finansiranju političkih partija*

Dame i gospodo,

Želim da se zahvalim organizatoru na pozivu da, kao predsjednik Državne izborne komisije, učestvujem na ovoj panel diskusiji i iznesem naša iskustva u primjeni novog Zakona o finansiranju političkih partija.

Na početku želim da istaknem činjenicu da smo u posljednjih godinu dana imali situaciju da primjenjujemo Zakon o finansiranju političkih partija iz 2008. godine i novi Zakon o finansiranju političkih partija, donesen avgusta 2011. godine, koji je počeo da se primjenjuje 1. januara 2012. godine, a koji je samo sedam dana prije početka primjene pretrpio značajne izmjene kojima su promijenjene i nadležnosti Državne izborne komisije.

Ukratko, po Zakonu iz 2008. godine DIK-a je imala isključivo nadležnosti da izvještaje koje su joj dostavljale političke partije objavi u propisanom roku na svojoj internet stranici. Nadzor nad primjenom zakona vršilo je Ministarstvo finansija, kao i reviziju finansijskih izvještaja.

Zakonom o finansiranju političkih partija koji je donesen 3. avgusta 2011. godine jasno su bile utvrđene nove nadležnosti DIK-e da vrši reviziju finansijskih izvještaja, kontrolu, propisivanje obrazaca za podnošenje izvještaja i, što je za primjenu ovog zakona vrlo bitno, postojalo je poglavlje o nadzoru nad primjenom Zakona, po kom je to bila nadležnost DIK-e. Takođe, jasno su bile propisane nadležnosti i prava DIK-e da vrši neposredni uvid i kontrolu računovodstvene evidencije, izvještaja i dokumentacije političkih partija, radi utvrđivanja usklađenosti finansijskog poslovanja sa Zakonom. Po tim rješenjima iz Zakona, DIK-a je mogla da angažuje stručnjake, odnosno da vršenje tih poslova povjeri organu uprave ili instituciji koja ispunjava uslove.

Zakonom je bila predviđena dužnost svih državnih organa, banaka, pravnih i fizičkih lica koja finansiraju političke partije, da na zahtjev DIK-e, u cilju vršenja kontrole dostave tražene podatke. Jasno su bile propisane mjere koje DIK-a primjenjuje u sprovođenju zakona, radi otklanjanja nepravilnosti.

Članom 32 DIK-a je bila ovlašćena za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom, kao i za podnošenje krivičnih prijava.

Po mom mišljenju Zakon je bio cjelovito dobro koncipiran, samo je imao jedan prethodni uslov da bi mogao biti primjenjivan kako je zamišljeno. Naime, za njegovu kvalitetnu primjenu morao je da se donese Zakon o Državnoj izbornoj komisiji koji je trebao da utvrdi drugačiju organizaciju i razradi nove nadležnosti Državne izborne komisije. Zakon je bio doveden do forme radnog teksta, ali zbog drugačije koncepcije nikada nije ušao u proceduru.

I šta se tada desilo?

Samo sedam dana pred početak primjene Zakona o finansiranju političkih partija donesen je Zakon o izmjenama tog zakona, kojim se značajno mijenjaju nadležnosti Državne izborne komisije. U sprovođenje

Zakona uvodi se Državna revizorska institucija i zadržavaju određene nadležnosti Ministarstva finansija.

Izmjenama Zakona nijesu decidno naznačene podijeljenosti u nadležnostima između DRI i DIK, već je članom 29 propisano da, citiram: “Sprovođenje ovog zakona vrši Državna revizorska institucija i Državna izborna komisija u okviru nadležnosti utvrđenih ovih zakonom”. Brisani su član 31 koji je propisivao nadležnosti Državne izborne komisije da vrši kontrolu dokumentacije, kao i član 32 koji je propisivao nadležnosti da nalaže mjere za otklanjanje nepravilnosti, podnosi zahtjeve za pokretanje postupka, itd. Izmjenama Zakona predviđeno je da mjere za otklanjanje nepravilnosti preduzima DRI.

U konačnom, jasno je da u primjeni novog Zakona nadležnosti imaju DRI, DIK i Ministarstvo finansija.

Nadležnosti Državne izborne komisije predviđene su sljedećim članovima:

1. Članom 3 stav 7 utvrđena je obaveza da Državna izborna komisija, svojim pravilima utvrdi način obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima,

2. Članom 8 stav 3 utvrđena je obaveza Državne izborne komisije da u roku od sedam dana od dana prijema, na svojoj internet stranici objavi odluku o visini članarine političke partije, koju su iste dužne donijeti najkasnije do kraja januara tekuće godine,

3. Članom 11 stav 1 propisana je obaveza Državne izborne komisije da dostavi obavještenje o broju osvojenih mandata nadležnom ministarstvu, odnosno organu lokalne samouprave, nakon izbora,

4. Članom 23 stav 4 utvrđena je obaveza Državne izborne komisije da u roku od sedam dana od dana prijema na svojoj internet stranici objavi godišnji završni račun političke partije,

5. Članom 26 Državna izborna komisija se obavezuje da izvještaje o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju sa pratećom dokumentacijom i izvještaj o reviziji objavi na svojoj internet stranici u roku od sedam dana od dana prijema, uz napomenu da izvještaje iz čl. 23 i 25 političke partije, po zakonu, nijesu obavezne da dostave DIK, već isključivo Državnoj revizorskoj instituciji i nije predviđena sankcija ako iste ne dostave Državnoj izbornoj komisiji.

6. Članom 27 obavezuje se Državna izborna komisija da na svojoj internet stranici, u roku od sedam dana od dana prijema, objavi izvještaj o prihodima, imovini i rashodima političkih partija.

7. Saglasno članu 28 stav 2 DIK je u obavezi da propiše sadžinu izvještaja o priložima pravnih i fizičkih lica u toku izborne kampanje, koji političke partije 15-dnevno dostavljaju DIK-u, a ona je dužna da iste u roku od sedam dana od dana prijema objavi na svojoj internet stranici.

8. Članom 29 propisano je: “Sprovođenje ovog zakona vrši Državna revizorska institucija i Državna izborna komisija u okviru nadležnosti utvrđenih ovih zakonom”.

Čuli ste koje su to nadležnosti Državne izborne komisije po novom Zakonu.

Iskoristiću priliku da vas upoznam šta je Državna izborna komisija u prethodnom periodu preduzela na implementaciji Zakona, uz podsjećanje da je članom 40 Zakona utvrđena obaveza da se podzakonski akti donesu u roku od 90 dana od dana početka primjene Zakona.

Državna izborna komisija je

- donijela Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima, Uputstvo o sadržini izvještaja o priložima pravnih i fizičkih lica političkim partijama u toku izborne kampanje, dana 30.01. 2012. godine, koja su objavljena u “Službenom listu CG” broj 8/12.

- obavijestila političke partije o obavezi dostavljanja odluke o visini članarine do 31.01.2012. godine, po kom osnovu je na internet stranici Komisije objavljeno 27 odluka ili dopisa političkih partija,

- podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom organu protiv 17 političkih partija i odgovornih lica u njima, koje nijesu na vrijeme dostavile odluke o visini članarine,

- objavila na internet stranici Komisije 24 izvještaja o prihodima, imovini i rashodima političkih partija za 2011. godinu, kao i 24 završna računa političkih partija,

- prije lokalnih izbora u opštinama Tivat i Herceg Novi, preko opštinskih izbornih komisija obaviješteni su svi podnosioci izbornih lista na obaveze 15-dnevnog dostavljanja izvještaja o priložima i obavezi dostavljanja izvještaja o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. Svi podnosioci izbornih lista su dostavljali izvještaje, i to za Herceg Novi 26 izvještaja 11 izbornih lista, a za Tivat 30 izvještaja 10 izbornih lista, koje je DIK objavila na svojoj internet stranici,

- do današnjeg dana je objavljeno 15 izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava političkih partija za izborne kampanje u Tivtu i Herceg Novom, i to: devet izbornih lista za opštinu Tivat i šest izbornih lista za opštinu Herceg Novi,

- DIK je, nakon održanih izbora obavijestila nadležne organe u opštinama Tivat i Herceg Novi o broju osvojenih mandata pojedinih izbornih lista koje, po tom osnovu, stiču pravo na finansiranje iz budžeta.

Želim da vas upoznam sa podatkom da, po evidenciji Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, u registru političkih partija u Crnoj Gori trenutno je evidentirano 38 političkih partija. Za neke političke partije, koje

nijesu prethodnih šest godina učestvovala na izborima, stekli su se uslovi za brisanje iz registra.

Interesantan je podatak da, iako u primjeni Zakona, pored Državne izborne komisije imaju nadležnost i Državna revizorska institucija i Ministarstvo finansija, u kaznenim odredbama za neizvršavanje obaveza iz Zakona, sankcije su predviđene samo za odgovorno lice u Državnoj izbornoj komisiji. Može se reći da Zakon nejednako tretira DIK u odnosu na druge organe u istim slučajevima.

Posebna priča je odnos pojedinih organizacija koje se bave monitoringom u ovoj oblasti koje prozivaju Državnu izbornu komisiju za neizvršenje obaveza koje nijesu propisane u nadležnost Komisije, te se tako u javnosti stiče pogrešna slika o radu ove institucije.

Poglavlje "Zabrane" u Zakonu može dovoditi do nejasnoća kod utvrđivanja nadležnosti iz razloga što se neki prekršaji mogu utvrditi jedino finansijskim kontrolama ili revizijom poslovanja državnog organa ili organa lokalne uprave, a neki inspekcijskim nadzorom.

Brisanjem člana 31 Zakona, koji je omogućavao Državnoj izbornoj komisiji vršenje kontrole dokumentacije i člana 32 koji je omogućavao preduzimanje mjera, dovodi do nejasnoće kako utvrditi počinjeni prekršaj, ko je nadležan to da čini i koje mjere preduzima. Zakon nema upućujućih normi na druge zakone kojima se regulišu postupci, npr. Zakon o opštem upravnom postupku ili Zakon o inspekcijskom nadzoru, kao što se npr. Zakonom o izboru odbornika i poslanika u postupanju Državna izborna komisija upućuje na primjenu Zakona o opštem upravnom postupku samo kod dostavljanja akata.

Što se tiče kapaciteta Državne izborne komisije za implementaciju Zakona o finansiranju političkih partija, treba naglasiti:

- da je Državna izborna komisija obrazovana u Skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i nadležnostima propisanim tim zakonom. Novi sastav DIK-e izabran je 23. decembra 2011. godine,

- da DIK čine predsjednik, sekretar i devet članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste i da predsjednik i članovi komisije imaju zamjenike,

- da predsjednik i sekretar Komisije dužnost mogu obavljati profesionalno,

- članom 34 izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika, predviđeno je da za vršenje stručnih i administrativnih poslova Državna izborna komisija obrazuje službu kojom rukovodi sekretar Komisije, koji predlaže akt o sistematizaciji i organizaciji, uz prethodno mišljenje organa nadležnog za kadrove,

- valja podsjetiti na zakonske odredbe da uslove za rad Državne izborne komisije obezbjeđuje Skupština Crne Gore. Stručna služba još nije obrazovana, tako da Državna izborna komisija sve obaveze iz svoje nadležnosti završava povremenim angažovanjem službenika Skupštine i članova Komisije.

Iako je izmjenama Zakona značajan dio poslova dat u nadležnost Državnoj izbornoj komisiji nijesu odobrena dodatna finansijska sredstva u budžetu, već su zadržana na nivou ranijih godina.

Administracija je očigledno spora, sporo je donesena Odluka o profesionalizaciji poslova predsjednika i sekretara Komisije, čeka se na implementaciju te odluke, što iziskuje kašnjenje u donošenju akta o sistematizaciji i stvaranje uslova za početak rada stručne službe.

Međutim, mišljenja sam da je Državna izborna komisija, koja je tijelo koje se povremeno okuplja, ispunila sve obaveze iz Zakona, da je značajno uticano na animiranje političkih partija na izvršavanje obaveza iz Zakona, ali da se treba imati u vidu da većina vanparlamentarnih partija, kao i

parlamentarnih na lokalnom nivou, nijesu blagovremeno edukovane za primjenu ovog zakona. Neki od razloga su, vjerovatno, nedostatak finansijskih sredstava za stalno angažovanje stručnih lica, kao i da dio opština kasni sa uplatama sredstava iz budžeta, ne samo političkim partijama, već i zaposlenima.

Moram da ukažem i na propisanu visinu kazni za pojedine prekršaje čiji iznosi su, po mom mišljenju, neadekvatni vrsti prekršaja i njegovoj težini, pa tako npr. za nedostavljanje odluke o visini članarine zapriječeno je kaznom političkoj partiji od 10 do 20 hiljada eura, a odgovornom licu u njoj od 500 do 2.000 eura.

Na kraju želim da vas upoznam da je Državna izborna komisija blagovremeno donijela sva uputstva, pravila i druga akta koja su propisana Zakonom, kao njena obaveza i ista su objavljena u "Službenom listu CG" br. 8/12 i 12/12.

Sada želim da se osvrnem na neke konstatacije iznesene u materijalu organizatora "Sažeti prijedlog praktične politike". Na strani 7, se naglašava da su pojedina dobra rješenja iz Zakona derogirana podzakonskim aktima koje je donijela Državna izborna komisija i to Uputstvom o sadržini izvještaja o priložima pravnih i fizičkih lica političkim partijama u toku izborne kampanje, kao i Pravilnikom o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama. Te konstatacije ne stoje i treba da budu izostavljene iz sljedećih razloga. Obrazac Uputstva usklađen je sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i isti služi isključivo za objavljivanje na sajtu Državne izborne komisije. Konstatacija, citiram: "... i na taj način ne samo javnosti, već i nadležnim organima, onemogućena valjana kontrola finansiranja političkih partija", nije tačna, jer sličan obrazac sa imenima i prezimenima, JMBG, adresom prebivališta, grada, datumom, ukupnim iznosom priloga se nalaze u

Uputstvu o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju objavljenom u "Službenom listu CG", br. 17 od 27. 03. 2012. godine, koji se, pored DIK-a koja ga objavljuje na internet stranici, dostavlja i Državnoj revizorskoj instituciji na reviziju, tako da je omogućena javnost i transparentnost ovih podataka i kontrola od strane nadležnih organa.

Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima su izrađena u skladu sa "Komentarom i prijedlogom revizije postojećih smjernica u pogledu finansijskog izvještavanja od strane političkih partija u Crnoj Gori" UNDP od 31. avgusta 2011. godine, u kojem stoji da predloženi prag od 10% treba imati veću vrijednost, npr. ukoliko su informacije o tržišnim cijenama manje dostupne, ili ukoliko cijene variraju znatno više između dobavljača (strana 11 komentara). Kod propisivanja Pravila imali smo u vidu cijene iznajmljivanja poslovnih prostora za kancelarije koje u Podgorici variraju i više od 30%, u zavisnosti od lokacije..

Iz tih razloga mišljenja smo da ove konstatacije ne stoje i da ih treba brisati iz Izvještaja.

HVALA.