

Usklađenost Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija sa preporukama GRECO-a

Interresorna radna grupa za izmjene izbornog zakonodavstva je 4.4.2016. u parlamentarnu proceduru uputila Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, čiji cilj je, kako se navodi u obrazloženju, usaglašavanje ovog Zakona sa preporukama izdatim od strane Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO). Njegovo razmatranje najavljeno je na 28. sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, 27.4.2016.

Transparency International u Bosni i Hercegovini je izvršio analizu predloženih izmjena Zakona, te uporedio iste sa preporukama GRECO-a. Generalni zaključak TI BiH je da zakonodavac većinu preporuka nije ugradio u Zakon, te da ove izmjene neće dovesti do značajnih poboljšanja transparentnosti i odgovornosti političkih partija, već se nastoji samo dati privid ispunjenja preporuka kroz kozmetičke izmjene Zakona.

Predložene izmjene odnose se na: ukidanje mogućnosti finansiranja stranaka bankarskim kreditima, uvođenje obaveze za stranke da donose interne procedure finansijske kontrole, izvještavanje o prihodima od povezanih lica, obavezu stranaka da informacije o finansijskom poslovanju objavljuju na svojim web stranicama, uvođenje obaveze CIK BiH da sve sumnje na izvršenje krivičnih djela prijavljuju nadležnim tužilaštvima, te na mijenjanje iznosa novčanih sankcija za kršenje pojedinih zakonskih odredbi.

Međutim, Prijedlogom Zakona četiri od ukupno devet preporuka uopšte nisu adresirane, dok su ostale preporuke samo površno tretirane ili djelimično ispunjene, te niti jedna preporuka nije u potpunosti pokrivena predviđenim izmjenama Zakona. Predloženim izmjenama nije riješeno pitanje potrebe detaljnog definisanja nadležnosti CIK u pogledu revizije troškova stranaka, niti promovisanja korištenja jedinstvenih bankovnih računa za transakcije političkih partija, što su dva najvažnija kriterijuma za uspostavljanje efikasne kontrole nad finansiranjem stranaka. Iako je predloženo uvođenje obaveze strankama da objavljuju informacije o troškovima i prihodima na svojim web stranicama, nisu propisani ni forma ni rokovi objavljivanja. Sankcije su djelimično uvećane, za kršenje pojedinih zakonskih odredbi, ali TI BiH i dalje smatra da novčana sankcija do 10.000 KM ne može motivisati stranke na poštivanje zakona, jer su moguće dobiti kroz kršenje njegovih odredbi višestruko veće. Na kraju, izostale su i odredbe koje bi osigurale veću nezavisnost Službe za reviziju CIK BiH i kapacitete za efikasno provođenje zakona.

Ovim je Interresorna radna grupa ponovo propustila priliku za unapređenje zakonskog okvira i ispunjenje GRECO preporuka, te ni nakon 5 godina od objavljivanja prvog GRECO izvještaja iz III kruga evaluacije, BiH nije ispunila preporuke, zbog čega može trpiti posljedice u procesu evropskih integracija.

Imajući u vidu da je Interreseorna radna grupa predložila da Prijedlog Zakona bude razmatran u redovnoj proceduri, TI BiH apeluje da se proces javne rasprave iskoristi kako bi se tekst Zakona znatno unaprijedilo, te kako bi se obezbijedila kvalitetnija rješenja koja će suštinski i temeljno ugraditi GRECO preporuke, ali i višegodišnje prijedloge organizacija civilnog društva koje se bave ovom oblašću. U suprotnom, sredstva poreskih obveznika uložena u rad Interresorne radne grupe i Parlamenta koji će ovaj Zakon razmatrati, biće bespotrebno utrošena, a BiH će svakako u narednom periodu morati ponovo mijenjati Zakon kako bi ga uskladila sa evropskih smjernicama i praksama.

Pregled i analiza predloženih izmjena u odnosu na GRECO preporuke

GRECO preporuka I: *Preispitati odredbe koje se odnose na političke stranke, posebno na finansiranje stranaka ili izborne kampanje, koje su trenutno rasute u različitim zakonodavnim tekstovima, s ciljem postizanja dosljednosti, sveobuhvatnosti i upotrebljivosti za struku i političke stranke, a posebno uzimajući u obzir njihovo objedinjavanje u jedan zakonodavni dokument.*

Status: Neispunjena

Komentar: Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija ovo pitanje nije tretirano – nisu ugrađene odredbe koje se odnose na obavezu usaglašavanja drugih propisa sa Zakonom o finansiranju stranaka, a za ispunjavanje ove preporuke potrebno je uskladiti zakone o političkim organizacijama na različitim nivoima, koji propisuju nejednake uslove za osnivanje stranaka, kao i propise koji regulišu finansiranje stranaka iz budžeta. Preporuka GRECOa odnosila se i na objedinjavanje ovih propisa u jedan zakonodavni dokument, te se tako ona ni ne može ispuniti samo izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija.

GRECO preporuka II: *Promovisati korištenje bankarskog sistema za primanje donacija i drugih izvora prihoda, kao i za plaćanje izdataka, od strane političkih stranaka i izbornih kandidata, kako bi se mogao pratiti njihov tok i uvesti načelo jedinstvenog računa za kampanju za finansiranje izbornih kampanja.*

Status: Neispunjena

Komentar: Preporuka koja se odnosi na obavezu korištenja jedinstvenih bankovnih računa nije pokrivena Prijedlogom izmjena Zakona o finansiranju političkih partija, te se samo površno tretira u Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona, kroz odredbu koja propisuje političkim subjektima da prilikom podnošenja prijave za učešće na izbornima u prijavi navode i broj računa koji će biti korišten u svrhe finansiranja predizborne kampanje. Međutim, izmjenama niti jednog, niti drugog zakona, nisu propisane restrikcije političkim subjektima u pogledu korištenja više bankovnih računa, niti ograničenja vezana za svrhu samih računa. Iako su članovi Interresorne radne grupe na sjednicama razmatrali pitanje uvođenja obaveze uplate svih donacija direktno putem transakcijskih računa (umjesto sadašnje mogućnosti da se donacije daju gotovini, nakon čega su službenici u roku od 10 dana obavezni ih uplatiti na transakcijski račun stranke), ova izmjena se nije našla u Prijedlogu Zakona koji je upućen u proceduru. Na ovaj način nije osigurana obaveza uplaćivanja i isplate svih sredstava putem računa, posebno kada je riječ o uplatama donacija od strane fizičkih i pravnih lica. Takođe, nedovoljno definisanim odredbama i procedurama, ostavlja se prostor za zloupotrebe prilikom gotovinskog poslovanja i smanjenu mogućnost praćenja tokova novca.

GRECO preporuka III: *Poduzeti mjere za sprječavanje kršenja pravila o limitu troškova za vrijeme izborne kampanje, na način da se troškovi prikazuju izvan izvještajnog perioda kampanje i dati Centralnoj izbornoj komisiji mandat za superviziju troškova političkih partija i izvan izbornih kampanja.*

Status: Neispunjena

Komentar: Pitanje prikazivanja troškova ili nadzora nad troškovima političkih stranaka nije tretirano predloženim izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija, osim u dijelu koji propisuje obavezu strankama da informacije o prihodima i rashodima objavljuju na svojim web stranicama. Na ovaj način i dalje ostaje neriješeno pitanje nadležnosti Centralne izborne komisija nad kontrolom utroška

sredstava od strane političkih subjekata, što je posebno problematično imajući u vidu da se političke stranke većinski finansiraju budžetskim sredstvima, koja na ovaj način ostaju nerevidirana i nema garancije da će biti namjenski utrošena.

GRECO preporuka IV: *Povećati transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom strankom - ili na drugi način pod njihovom kontrolom i uključiti, kada je moguće, račune takvih subjekata u račune političkih stranaka*

Status: Djelimično ispunjena

Komentar: Ova preporuka djelimično je ispunjena prijedlogom izmjene člana 12. u kojem se dodaje odredba: „Politička stranka obavezna je u svom finansijskom izvještaju uključiti sve koristi ostvarene od aktivnosti subjekata koji su na bilo koji način povezani s političkom strankom ili su pod njenom kontrolom.“ Međutim, samim Zakonom nije jasno naznačeno i regulisano šta se sve smatra povezanim licima, te na koji način će se osigurati provedba ove odredbe i vršiti kontrola da li su u prijavljene sve koristi ostvarene od povezanih lica. Jedan od primjera povezanih lica i koristi koju stranka ostvaruje je dosadašnja praksa da kandidati stranaka sami finansiraju dio svoje kampanje, pri čemu se ovi prihodi, a i ovaj dio troškova kampanje, ne uključuju u izvještaje, niti kandidati prijavljuju izvore svog finansiranja. Ostaje nejasno da li će se pomenuta odredba odnositi i na kandidate kao povezana lica ili se pod njima smatraju samo pravni subjekti pod kontrolom stranke, što je opet samo po sebi nedefinisano, a nejasno je i samo značenje povezanog subjekta ili kontrole. Takođe, GRECO preporuka se odnosila i na povećanje transparentnosti cjelokupnih računa povezanih subjekata, te čak njihovo uključivanje u računa stranaka, dok se predložena odredba odnosi samo na prijavljivanje koristi od ovakvih subjekata.

GRECO preporuka V: *Poduzeti mjere da su značajnije informacije iz godišnjih izvještaja stranaka i izvještaja za izborne kampanje, uključujući privatne donacije iznad određene granice i identitet donatora, objavljuju na način koji pruža lagan i blagovremen pristup javnosti*

Status: Djelimično ispunjena

Komentari: Ova preporuka je prethodno već djelimično provedena izmjenama pravilnika o godišnjim i predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima, kojima su otklonjene prepreke za objavu identiteta pojedinačnih izvora finansiranja stranaka. U novom Prijedlogu, takođe se uvodi obaveza strankama da informacije o svojim prihodima i rashodima objavljuju i na svojim web stranicama: „Politička stranka dužna je javno prikazati porijeklo i način utroška sredstava prikupljenih tokom protekle kalendarske godine (računovodstvene godine). Završni račun i finansijski izvještaj u kojem se detaljno navode izvori prihoda, podaci o fizičkim i pravnim licima koja su dala dobrovoljne priloge te podaci namjenski, odnosno aktivnostima za koje su sredstva utrošena, javni su dokumenti i objavljuju se na veb-stranici političke stranke.“ Međutim, odredbama nisu definisani ni forma niti rokovi objavljivanja ovih informacija, niti su predviđene sankcije strankama za neobjavljivanje ovih informacija na web stranicama, čime se opet ostavlja mogućnost neobjavljivanja potpunih informacija. Osim toga, GRECO preporuka stavlja naglasak i na blagovremenost objavljivanja informacija, što neće biti obezbijeđeno ukoliko ne postoje rokovi objave, ili ukoliko stranke budu objavljivanje izvještaje na godišnjoj osnovi, kao što je to do sada CIK objavljivala.

GRECO preporuka VI: *Ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim podružnicama stranaka; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i posebna pravila o zahtjevima revizije koja se primjenjuju na političke stranke i (iii) osigurati potrebnu nezavisnost profesionalaca koji vrše reviziju njihovih računa*

Status: Djelimično ispunjena

Komentar: Pitanje interne finansijske kontrole zakonodavac je odlučio riješiti kroz dodavanje zakonske odredbe u članu 11. koji propisuje obavezu vođenja poslovnih knjiga, a koja glasi: „Politička stranka dužna je svojim internim aktima urediti sistem unutrašnje finansijske kontrole nad nižim organizacionim dijelovima radi sprečavanja pogrešnog evidentiranja prihoda i rashoda, te zloupotrebe finansijskih sredstava." Dakle, Interresorna radna grupa je ostavila samim strankama da interno, proizvoljno odlučuju o načinima interne kontrole, a odredba je suviše uopštena, i zapravo omogućava strankama da same odrede nivo finansijske discipline i odgovornosti. Ostatak preporuke koji se odnosi na uspostavljanje jasnih, dosljednih i posebnih pravila o zahtjevima revizije i osiguranje nezavisnosti revizora nije adresiran, te se može zaključiti da ni preporuka VI nije ispunjena predloženim izmjenama.

GRECO preporuka VII: *Povećati finansijske i kadrovske resurse dodijeljene Odjelu za reviziju Centralne izborne komisije kako bi bila bolje opremljena za efikasno obavljanje svojih nadzornih zadataka koji se tiču političkog finansiranja, uključujući osiguravanje bržeg i značajnijeg nadzora nad političkim strankama i finansijskim izvještajima za vrijeme izbornih kampanja.*

Status: Neispunjena

Komentar: Preporuka VII koja se odnosi na jačanje resursa tijela zaduženog za nadzor nad finansiranjem političkih stranaka može se ispuniti kroz izmjene sistematizacije i uvećanje budžeta predviđenog za djelovanje Centralne izborne komisije, odnosno Službe za reviziju finansijskih izvještaja stranaka, te nije ni predviđeno njeno ispunjavanje kroz izmjene Zakona o finansiranju političkih partija. Međutim, osiguranje bržeg nadzora tokom predizbornih kampanja, koje se pominje u samoj preporuci, koje je svakako neophodno, imajući u vidu da se revizorski izvještaji objavljuju i do dvije godine nakon izborne kampanje, potrebno je obezbijediti i kroz uspostavljanje rokova za provođenje revizije i uvođenje obaveze izvještavanja tokom kampanje, opet pod uslovom da se osnaži Služba za reviziju. Iskustva iz regiona i Evrope pokazuju da se pitanje kapaciteta revizije finansiranja stranaka često rješavalo kroz povezivanje ili spajanje ovih odjela sa službama za reviziju javnog sektora.

GRECO preporuka VIII: *Uvesti obavezu za Centralnu izbornu komisiju da sumnjiva krivična djela prijavljuje agencijama za provedbu zakona i ojačati saradnju i koordinaciju napora na operativnom i izvršnom nivou između Centralne izborne komisije i poreznih organa i agencija za provedbu zakona*

Status: Djelimično ispunjena

Komentar: Ova preporuka djelimično je ispunjena dodavanjem odredbe unutar člana 14. koji propisuje nadležnosti CIK BiH, a koja glasi: „Svaku sumnju o krivičnom djelu koje se može dovesti u vezu s finansiranjem političkih stranaka i finansiranjem izborne kampanje Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine obavezna je prijaviti nadležnom tužilaštvu i drugim organima nadležnim za provođenje zakona“. Međutim, ova odredba osigurava samo jednostranu obavezu CIK BiH, dok je pitanje jačanja međuinstitucionalne saradnje s ciljem otkrivanja svih nepravilnosti u poslovanju političkih stranaka , potrebno osigurati i kroz izmjene drugih zakona, te kroz kontinuirane napore

razvijanja ove saradnje u praksi. Takođe, ova odredba adresira samo obavezu podnošenje prijave u slučaju krivičnih djela, dok je pitanje saradnje sa poreskim organima, uredima za reviziju i drugim institucijama zanemareno.

GRECO reporuka IX: *Jasno definisati kršenja političkih finansijskih pravila i uvesti efektivne, razmjerne i odvraćajuće sankcije za ta kršenja, naročito, proširujući raspon mogućih kazni i povećanjem opsega kaznenih odredbi koje će pokriti sva lica/subjekte (uključujući donatore) u skladu s obavezama koje proizilaze iz Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona*

Status: Djelimično ispunjena

Komentar: Predloženim izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija maksimalan iznos sankcija za pojedine oblike kršenja Zakona uvećan je sa 5,000 KM na 10.000 KM, te su uvedene sankcije i za fizička lica odgovorna za prekršaje, u rasponu od 200 do 2000 KM. Sankcija do trostrukog iznosa za kršenje limita na donacije, te za neprijavlivanje nedozvoljenih donacije i neuplaćivanje u budžet, ostala je i dalje na snazi. Sankcija do 10.000 odnosi se na sve druge prekršaje, i bez obzira što je raspon uvećan u odnosu na postojeće propise, i dalje ne odgovara mogućoj dobiti koju stranke mogu ostvariti kršenjem zakona, te ne osigurava efektivnost sankcija u praksi. GRECO preporuka ne tretira samo raspon novčanih sankcija, nego i potencijalno uvođenje drugih oblika sankcija, ali zakonodavac ni ovaj put nije uvrstio i druge oblike sankcija osim novčanih. Jedna od ranijih preporuka TI BiH, na primjer, odnosila se na uvođenje sankcije u obliku suspenzije sredstava koje se strankama raspodjeljuju iz budžeta, za stranke koje kontinuirano krše zakon, što bi djelovalo kao najefikasniji oblik motivacije na poštivanje zakona.

Dodatna razmatranja:

Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija predviđene su i dodatne dvije izmjene koje nisu pomenute u prethodnoj analizi usklađenosti sa GRECO preporukama. Izvršena je tehnička ispravka u članu 3. Zakona zbog pozivanja na pogrešnu normu, te se propisuje zabrana finansiranja političkih stranaka podizanjem kredita kod banaka bez obzira na udio državnog osnivačkog kapitala. TI BiH smatra da je zabrana finansiranja stranaka kreditnim zaduženjima svakako pozitivna izmjena, i u skladu je sa praksama u drugim zemljama.