



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO
REPUBLIKE HRVATSKE**

**KLASA: 011-02/14-01/02
URBROJ: 507/18-14-2**

Zagreb, 14. studenog 2014.

**MINISTARSTVO UPRAVE
n/p Arsen Bauk, ministar**

**PREDMET: Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju
političkih aktivnosti i izborne promidžbe
- mišljenje, daje se -**

Poštovani,

u svezi dostavljenog Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (u daljnjem tekstu: Nacrt prijedloga Zakona), Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Državno izborno povjerenstvo) dostavlja sljedeće mišljenje.

Kako Nacrt prijedloga Zakona koji ste nam dostavili, ne sadrži dijelove u kojima se navode ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Zakonom te razlozi zbog kojih se predlaže donijeti izmjene i dopune Zakona, kao ni odredbe Zakona koje se mijenjaju te obrazloženje, u nastavku donosimo samo primjedbe Državnog izbornog povjerenstva na članke Nacrta prijedloga Zakona te načelna stajališta, mišljenja i prijedloge Državnog izbornog povjerenstva na postojeći Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe s osvrtom na probleme pri provedbi Zakona u praksi.

Na kraju iznosimo preporuke stručnjaka iz IPA projekta „Jačanje sustava nadzora financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe“, koje zahtijevaju izmjenu postojećeg zakonodavstva.

I. Primjedbe Državnog izbornog povjerenstva na Nacrt prijedloga Zakona

Uz članak 1.

Člankom 1. Nacrta prijedloga Zakona mijenja se članak 1. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe („Narodne novine“, broj 24/11, 61/11, 27/13, 48/13 i 2/14, dalje: Zakon o financiranju) na način da se odredbe tog Zakona primjenjuju i na financiranje referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe, i to na državnom ali i na lokalnom referendumu.

Prema važećem Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 85/10, dalje u tekstu: Zakon o referendumu) Državno izborno povjerenstvo ne sudjeluje u provedbi lokalnog referenduma – ne izdaje obrasce i obvezatne upute, ne imenuje povjerenstva za provedbu lokalnog referenduma, pa samim time niti ne nadzire rad tih povjerenstava.

Stoga je nejasno na koji način bi Državno izborno povjerenstvo trebalo provoditi nadzor financiranja referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe na lokalnom referendumu, budući da se na nadzor financiranja lokalnog referenduma ne mogu analogno primijeniti odredbe o nadzoru financiranja izborne promidžbe na lokalnim izborima.

Predlažemo da se financiranje referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe na lokalnom referendumu izostavi iz Zakona o financiranju, kao što je to slučaj s financiranjem izbora za mjesnu samoupravu, odnosno da se uredi na drugi odgovarajući način.

Nadalje, napominjemo da niti u članku 1. niti u kasnijim odredbama Nacrta prijedloga Zakona nije propisano da li će se i na koji način odredbe Zakona o financiranju primjenjivati i na slučaj kada državni referendum raspiše Hrvatski sabor ili predsjednik Republike Hrvatske.

Uz članak 3.

Člankom 3. Nacrta prijedloga Zakona predlaže se da visina sredstava za redovito godišnje financiranje, koju isplaćuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ne može biti određena u iznosu manjem od 1.000,00 kuna po članu predstavničkog tijela.

Obzirom na brojne primjere iz dosadašnje prakse kada jedinice nisu imale dovoljno sredstava ili su u bile u blokadi te nisu isplatile sredstva za redovito godišnje financiranje, smatramo da bi uvođenje ovakvog ograničenja minimalnog iznosa visine sredstava za redovito godišnje financiranje predstavljalo dodatni problem brojnim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Uz članak 4.

Predložene izmjene postojećeg članka 4. Zakona o financiranju, prema kojima bi pravo na redovito godišnje financiranje iz državnog odnosno lokalnog proračuna imale političke stranke čiji su članovi izabrani za zastupnike u Hrvatski sabor odnosno za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, smatramo neopravdanim.

Takvo rješenje omogućilo bi političkoj stranci, koja uopće nije bila izborni sudionik, da ostvari pravo na redovito godišnje financiranje iz državnog odnosno lokalnog proračuna, bez obzira što ta stranka nije bila predlagatelj izborne liste niti je na bilo koji drugi način biračima bilo vidljivo da je član te političke stranke jedan od kandidata na listi.

Navedeno predstavlja izigravanje volje birača, koji su svoj glas dali političkoj stranci odnosno političkim strankama koje su predložile listu, a ne političkoj stranci čiji član samo sudjeluje kao kandidat na listi.

Stoga smatramo da postojeće zakonsko rješenje ne treba mijenjati.

Uz članak 5.

Člankom 5. Nacrta prijedloga Zakona mijenja se postojeći stavak 4. članka 5. Zakona o financiranju, na način da sredstva za redovito godišnje financiranje iz državnog odnosno lokalnog proračuna, u slučaju kada nezavisni zastupnik u Hrvatskom saboru izabran s nezavisne liste odnosno član predstavničkog tijela jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave izabran s liste grupe birača postane član političke stranke koja participira u Hrvatskom saboru odnosno predstavničkom tijelu jedinice, ne pripadaju više tom nezavisnom zastupniku odnosno članu, već političkoj stranci čiji je on postao član.

Smatramo da se predloženim rješenjem u nejednak položaj stavljaju nezavisni zastupnici u Hrvatskom saboru odnosno članovi u predstavničkom tijelu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave koji su nakon izbora prestali biti članovi političke stranke sa čije su liste izabrani, jer njihova sredstva za redovito godišnje financiranje koja se isplaćuju iz državnog odnosno lokalnog proračuna, u tom slučaju ne pripadaju njima nego ostaju političkoj stranci čiji su oni bili članovi, a nezavisni zastupnici odnosno članovi ostaju bez sredstava za redovito godišnje financiranje iz proračuna.

Predloženo rješenje predstavlja favoriziranje političkih stranaka te predlažemo ostaviti postojeće zakonsko rješenje.

Uz članak 6.

Vezano uz prijedlog brisanja riječi „izabranog“ u članku 6. Zakona o financiranju vidjeti primjedbu uz članak 4. Nacrta prijedloga Zakona.

Uz članak 8.

Obzirom da dostavljeni Nacrt prijedlog Zakona ne sadrži obrazloženje, nije jasno iz kojeg razloga je u članku 8. Zakona o financiranju dodan novi stavak 5. niti je jasan njegov sadržaj.

Uz članak 9.

Državno izborno povjerenstvo suglasno je s odredbama Nacrta prijedloga Zakona koje predviđaju primjenu odgovarajuće web aplikacije, ali ovim putem ukazuje na uočene nedostatke u tim odredbama.

Jasna je namjera da bi se pomoću web aplikacije Državnom izbornom povjerenstvu trebali dostavljati odgovarajući podaci odnosno izvješća vezana uz financiranje izborne promidžbe, koje bi zatim Državno izborno povjerenstvo objavio na svojoj web stranici, ali termini koji se koriste u Nacrtu prijedloga Zakona slijede postojeće zakonske odredbe te nisu prilagođeni za primjenu web aplikacije.

Nadalje, nejasno je kako će nadležna izborna povjerenstva koristiti web aplikaciju pri provedbi lokalnih izbora, obzirom da su sukladno Zakonu o lokalnim izborima ta izborna povjerenstva također nadležna za nadzor financiranja izborne promidžbe.

Tako predlažemo da se umjesto termina „dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu putem odgovarajuće aplikacije“ propiše obveza izbornih sudionika da na određeni način unesu u web aplikaciju Državnog izbornog povjerenstva određene podatke.

Nadalje, nužno je propisati točan sadržaj web aplikacije ili propisati da će sadržaj i način korištenja te aplikacije propisati nadležno tijelo pravilnikom.

Stoga odredbu da „će se podaci dostavljati na obrascu koji propisuje ministar financija pravilnikom“, smatramo nejasnom, jer nije određeno tko propisuje sadržaj web aplikacije, kao i da li korištenje aplikacije isključuje korištenje obrazaca koji će se morati popunjavati i na dosadašnji način dostavljati Državnom izbornom povjerenstvu.

Vezano uz stavak 2. članka 9. Nacrta prijedloga Zakona, kojim se u članku 12. Zakona o financiranju dodaje stavak 3., koji propisuje obvezu Državnog izbornog povjerenstva da istovremeno s dostavom podataka o financiranju izborne promidžbe mora osigurati njihovu objavu na svojoj web stranici, napominjemo da bi u praksi istovremena objava predstavljala veliki problem ili bi bila čak tehnički neizvediva. Stoga predlažemo da se za objavu dostavljenih podataka o financiranju izborne promidžbe propiše rok od bar 48 sati od dostave tih podataka, kao što je to slučaj u članku 27. Nacrta prijedloga Zakona, u dijelu koji se odnosi na objavu dostavljenih podataka o financiranju referendumске aktivnosti i referendumске promidžbe.

Uz članak 10.

Vezano uz zakonsku terminologiju koja se odnosi na primjenu web aplikacije te na propisanu obvezu Državnog izbornog povjerenstva da istovremeno s dostavom podataka o financiranju izborne promidžbe osigura njihovu objavu na svojoj web stranici, vidjeti primjedbe uz članak 9. Nacrta prijedloga Zakona.

Uz članak 11.

Predlažemo brisati odredbu članka 14. stavka 14. podstavak 4., jer smatramo neopravdanim da se sva neutrošena sredstva preostala na posebnom računu za financiranje izborne promidžbe kandidata za predsjednika Republike Hrvatske odnosno kandidata za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, kojeg je predložila politička stranka, mogu uplatiti na središnji račun političke stranke.

Važno je naglasiti da ta sredstva uglavnom čine sredstva uplaćena iz proračuna za naknadu troškova izborne promidžbe, koja su namjenska sredstva te se ni na koji način ne bi trebala koristiti za financiranje redovitih godišnjih aktivnosti političkih stranaka.

Predloženo rješenje predstavlja favoriziranje političkih stranaka te nejednak tretman izbornih sudionika.

Kada je riječ o naknadi troškova izborne promidžbe koja se isplaćuje iz državnog odnosno lokalnog proračuna, predlažemo mijenjati postojeće zakonsko rješenje, prema kojemu se ta naknada određuje neovisno o stvarnim troškovima izborne promidžbe. Naknada troškova izborne promidžbe trebala bi se isplaćivati izbornim sudionicima koji na to ostvare pravo, ali isključivo u iznosu njihovih stvarnih troškova izborne promidžbe a najviše do visine naknade koju propiše Vlada Republike Hrvatske. Na taj način bi se potaklo izborne sudionike da prikažu troškove svoje izborne promidžbe u stvarnim iznosima, čak i kada su oni neznatni, te bi se izbjegao problem vraćanja neutrošenih sredstava preostalih na posebnom računu u proračun.

Uz članak 12.

Državno izborno povjerenstvo suglasno je s prijedlogom da se u članku 15. Zakona o financiranju, koji se odnosi na financiranje izborne promidžbe kandidata za predsjednika Republike Hrvatske odnosno kandidata za župana, gradonačelnika ili općinskog načelnika kojeg je predložila politička stranka, propiše da se na sredstva koja politička stranka uplaćuje kandidatu ne odnose odredbe o ograničenju iznosa donacije te roka za prikupljanje donacija, kao ni odredbe o zabrani financiranja od strane političke stranke kao neprofitne organizacije.

Ipak smatramo da se ovakvo rješenje ne može u potpunosti primijeniti na političke stranke koje namjeravaju predložiti kandidata. Stoga predlažemo izmjenu stavka 3. članka 15. Zakona, na način da bi isti glasilo:

„Na iznos sredstava koja, na poseban račun kandidata u slučaju iz stavka 1. ovog članka, uplaćuje politička stranka koja namjerava predložiti tog kandidata ne odnosi se odredba o zabrani financiranja od strane političkih stranaka kao neprofitnih organizacija iz članka 22. stavka 1. podstavka 5. ovog Zakona. Nakon što politička stranka predloži kandidata, na iznos sredstava koja ona uplaćuje primjenjuje se odredba stavka 2. ovog članka.“

Nadalje, Državno izborno povjerenstvo smatra nejasnim kako „donacije u obliku proizvoda i usluga koje osigurava politička stranka koja je predložila kandidata“ mogu biti izuzete od primjene određenih odredbi Zakona o financiranju, budući da niti jednom drugom odredbom Zakona nije predviđeno da politička stranka svom kandidatu može davati donacije u obliku proizvoda i usluga.

Obzirom da su političke stranke kao neprofitne organizacije upisane u registar neprofitnih organizacija, za razliku od trgovačkih društava, udruga ili obrtnika nisu registrirane za obavljanje nikakvih djelatnosti niti usluga. Stoga nije jasno koji bi to bili proizvodi i usluge koje bi politička stranka mogla organizirati svom kandidatu ili bilo kojoj drugoj trećoj osobi i za koje bi bila ovlaštena tim osobama izdati račun. Opravdano se postavlja pitanje kako je moguće da političke stranke mogu pružati primjerice tiskarske usluge (izrada letaka i plakata) ili medijske usluge (izrada spotova, promidžbenih radio ili televizijskih poruka).

Nadalje, predloženim rješenjem omogućava se da politička stranka koja je predložila kandidata sve troškove za njegovu izbornu promidžbu vrši putem redovnog računa te političke stranke a ne putem posebnog računa za financiranje izborne promidžbe kandidata, čime se dovodi u pitanje svrha postojanja samog posebnog računa za financiranje izborne promidžbe, kao i transparentnost takvog načina financiranja.

Također se dovode u nejednak položaj kandidati koje predlažu birači, koji su dužni sva vlastita sredstva i donacije za financiranje svoje izborne promidžbe uplaćivati isključivo putem posebnog računa za financiranje izborne promidžbe, a nikako putem svog osobnog tekućeg ili žiro računa.

Uz članak 16.

Vezano uz primjenu web aplikacije, čijom bi se primjenom pojednostavio dosadašnji način dostave i objave podataka o financiranju izborne promidžbe, vidjeti primjedbe uz članak 9. Nacrta prijedloga Zakona.

Uz članak 17.

Državno izborno povjerenstvo predlaže ukinuti postojeći članak 26. Zakona o financiranju, jer nije jasna njegova svrha, obzirom da su podaci o svim donacijama primljenim tijekom godine vidljivi u godišnjem financijskom izvješću.

Ukoliko članak 26. Zakona o financiranju ne bude brisan, predlažemo promjenu naslova iznad tog članka, tako da glasi: „Objavljivanje podataka o polugodišnjim donacijama“.

Vezano uz predložene izmjene i dopune članka 26. Zakona o financiranju, nije jasno na koji način bi Državno izborno povjerenstvo trebalo provjeriti da li je član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave primio donacije u iznosu većem ili manjem od 5.000,00 kuna te da li je bio dužan podnijeti izvješće o polugodišnjim donacijama ili ne.

Vezano uz terminologiju koja se odnosi na primjenu web aplikacije i na istovremenu objavu dostavljenih podataka na web stranici Državnog izbornog povjerenstva, vidjeti primjedbe uz članak 9. Nacrta prijedloga Zakona, uz napomenu da je nužno propisati sadržaj aplikacije u dijelu koji bi se odnosio na obavijest subjekata nadzora koji u prvih šest mjeseci tekuće godine nisu primili donacije.

Uz članak 18.

Obzirom da su kasnijim odredbama Nacrta prijedloga Zakona članovi predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji su u financijskoj godini za koju se sastavlja izvještaj ostvarili prihode manje od 5.000,00 kuna, oslobođeni obveze podnošenja godišnjeg financijskog izvješća, nije jasno da li su oni i dalje dužni voditi Knjigu blagajne i Knjigu prihoda i rashoda.

Uz članak 19.

Predlaže se izmijenjeni tekst stavka 1. članka 30. Zakona o financiranju razdvojiti na dva zasebna stavka radi preglednosti teksta Zakona, na način da bi isti glasili:

„Političke stranke i nezavisni zastupnici dužni su sastavljati financijske izvještaje na način koji je utvrđen propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija, neovisno o vrijednosti njihove imovine i visini ostvarenih prihoda.

Članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave izabrani s liste grupe birača dužni su sastavljati financijske izvještaje na način koji je utvrđen propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija ako su u poslovnoj godini za koju se sastavlja financijski izvještaj ostvarili prihode veće od 5.000,00 kuna.“

Vezano za dostavu i objavu godišnjeg financijskog izvještaja „putem odgovarajuće web aplikacije“ upućujemo na primjedbe koje smo prethodno iznijeli uz članak 9. Nacrta prijedloga Zakona, uz važnu napomenu da iz predloženog zakonskog rješenja nije jasno da li će Državni ured za reviziju i Državno izborno povjerenstvo imati zasebne web aplikacije ili će se raditi o jednoj web aplikaciji, ako da, koje tijelo će biti nadležno za vođenje aplikacije odnosno za provjeru podataka unesenih u aplikaciju. Predlažemo navedeno pojasniti dodatnim zakonskim odredbama.

Uz članak 20.

Nije jasno iz kojeg razloga su u stavku 3. članka 34. brisane riječi „za financiranje njegove izborne promidžbe“. Da li to znači da će se uz izvješće o donacijama primljenim za financiranje izborne promidžbe kandidata prikazivati i izvješće o svim primljenim donacijama političke stranke koja ga je predložila odnosno ako politička stranka na lokalnim izborima predloži više kandidata u različitim jedinicama, uz izvješće svakog tog kandidata će se prikazivati i izvješće o svim primljenim donacijama te političke stranke? Ako da, na koji način i u kojem sadržaju će se podaci o donacijama političke stranke unositi u odgovarajuću web aplikaciju?

Uz članak 21.

Državno izborno povjerenstvo smatra nepotrebnim da ono na svojoj web stranici objavljuje i dostavlja Hrvatskom saboru izvješće o obavljenom nadzoru godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, obzirom da prema već postojećim propisima takvo izvješće Hrvatskom saboru podnosi Državni ured za reviziju.

Kao što smo isticali i prilikom donošenja važećih izmjena i dopuna Zakona o financiranju, Zakon predviđa „dvostruku“ nadležnost za nadzor redovitog godišnjeg financiranja, bez da je jasno razgraničeno koje su ovlasti i dužnosti Državnog ureda za reviziju a koje su ovlasti i dužnosti Državnog izbornog povjerenstva, kada se radi o nadzoru godišnjeg financiranja.

Ovako koncipirana odredba u praksi bi značila izradu izvješća za iste sudionike u istom vremenskom razdoblju identičnog sadržaja kao i izvješće Državnog ureda za reviziju.

Uz članak 22.

Vezano uz obvezu Državnog izbornog povjerenstva da na svojoj web stranici objavi financijske izvještaje „s danom dostave“, upućujemo na primjedbe uz članka 9. Nacrta prijedloga Zakona.

Ujedno napominjemo da je Zakonom nužno propisati minimalan sadržaj financijskog plana i godišnjeg programa rada, budući da je praksa pokazala da subjekti nadzora pod ovim nazivima kao sastavne dijelove godišnjeg financijskog izvještaja

dostavljaju različite sadržaje, koji u većini slučajeva ne odgovaraju podacima koje bi ovi sastavni dijelovi trebali sadržavati.

Uz članak 23.

Državno izborno povjerenstvo suglasno je s tekstom predloženog članka 39.a Zakona o financiranju.

Napominjemo da je osim navedenog potrebno propisati i odgovarajuću prekršajnu sankciju za jedinice koje postupe suprotno obvezi navedenoj u ovoj odredbi, kao i odgovarajući način nadzora nad ispunjenjem ove obveze od strane Ministarstva uprave ili Ureda državne uprave, koji bi u slučaju povrede ove odredbe bili ovlašteni obavijestiti nadležno državno odvjetništvo o počinjenoj povredi Zakona.

Uz članak 24.

Državno izborno povjerenstvo smatra da je prije izmjena Zakona nužno razmotriti svrhu administrativnih sankcija u okviru nadzora financiranja. Nadalje, gdje god je to moguće, treba izbjeći dvostruko kažnjavanje subjekta nadzora, tako da za određene povrede Zakona za koje je predviđeno izricanje administrativne sankcije ne bi trebale biti propisane i prekršajne sankcije.

Predloženim se rješenjem, u odredbama Nacrta prijedloga Zakona koje se odnose na administrativne i prekršajne sankcije, ukida dvostruko kažnjavanje, ali na nesustavan način.

Tako iz predloženih odredbi primjerice proizlazi da kandidat za načelnika koji, suprotno članku 17. Zakona o financiranju, prekorači ukupno dopušteni iznos troškova izborne promidžbe, te koji je obzirom na broj dobivenih glasova ostvario pravo na naknadu troškova izborne promidžbe ali mu je izrečena administrativna sankcija djelomičnog gubitka naknade troškova izborne promidžbe, ne može za to prekršajno odgovarati. Drugi kandidat za načelnika, koji je počinio istu povredu Zakona, ali koji obzirom na broj dobivenih glasova nije ostvario pravo na naknadu troškova izborne promidžbe te mu nije mogla biti izrečena administrativna sankcija, može pak prekršajno odgovarati, pri čemu novčana kazna koja mu može biti izrečena za prekršaj u pravilu iznosi znatno više od iznosa kojeg gubi kandidat kojemu je izrečena administrativna sankcija.

Nadalje, primjerice politička stranka koja sudjeluje u Hrvatskom saboru i u lokalnim predstavničkim tijelima kaznit će se administrativnom sankcijom, dok će se za istu povredu Zakona, politička stranka koja ne sudjeluje u vlasti ni na državnoj ni na lokalnoj razini, kazniti za prekršaj novčanom kaznom u znatno većem iznosu, iako uopće ne prima nikakva sredstva iz državnog ni lokalnog proračuna.

Slijedom navedenog, predloženo rješenje dovodi do nejednakog kažnjavanja izbornih sudionika za istu povredu zakona, pri čemu su oni izborni sudionici koji su ostvarili pravo na naknadu troškova izborne promidžbe u povoljnijem položaju.

Uz članak 25.

Prijedlog da Državno izborno povjerenstvo donosi odluku o privremenoj obustavi isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog odnosno lokalnog proračuna, kao i odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje, ovo povjerenstvo smatra neosnovanim, te se u ovom dijelu predlaže zadržati dosadašnje zakonsko rješenje.

Predloženo rješenje je neprovedivo u praksi, naročito kada se radi o lokalnoj samoupravi zbog brojnosti sudionika, jer Državno izborno povjerenstvo nema ljudske resurse za provedbu takve obveze.

Također, Državno izborno povjerenstvo trebalo bi ovakve odluke donositi i u slučajevima kada određeni podaci nisu dostavljeni Državnom uredu za reviziju, bez da je navedeno na koji način bi Državno izborno povjerenstvo za to trebalo doznati i temeljem čega bi u tom slučaju trebalo donijeti odluku o izricanju administrativne sankcije.

Kao što smo već spomenuli u primjedbama uz članak 17. Nacrta prijedloga Zakona, smatramo da bi se izvješće o polugodišnjim donacijama trebalo ukinuti. Ukoliko se takvo izvješće zadrži, smatramo da nije potrebno izborne sudionike koji takvo izvješće ne dostave kažnjavati administrativnom sankcijom budući da će u njihovom godišnjem financijskom izvješću biti prikazani isti podaci samo za cijelu godinu.

Nadalje, predlaže se u novom tekstu stavka 3. članka 41. Zakona o financiranju, rok za postupanje po izrečenoj administrativnoj sankciji privremene obustave isplate sredstava za redovito godišnje financiranje, vezati uz dan kada je subjekt nadzora, kojemu je izrečena administrativna sankcija, primio odluku o izricanju administrativne sankcije, a ne uz dan donošenja te odluke.

Novčani iznos, koji subjekt nadzora, kojemu je izrečena administrativna sankcija privremene obustave isplate sredstava za redovito godišnje financiranje, gubi ako u određenom roku nakon izricanja te sankcije ne ispuni svoju obvezu, je zanemarivo malen. Sukladno predloženom rješenju, ako subjekt nadzora primjerice ostvari pravo na sredstva za redovito godišnje financiranje iz lokalnog proračuna u iznosu od 5.000,00 kuna, gubi pravo na sredstva u iznosu od 21,90 kuna godišnje, koliko bi iznosila kazna razmjerno danima zakašnjenja. U tom bi slučaju trošak dostave odluke iznosio gotovo kao i kazna.

Državno izborno povjerenstvo nije suglasno s tekстом predloženog stavka 5. članka 41. Zakona o financiranju. Smatramo neopravdanim da, za istu povredu Zakona, političke stranke koje nisu zastupljene u Hrvatskom saboru već samo u lokalnim predstavničkim tijelima u cijelosti gube pravo na sredstva za redovito godišnje financiranje u svim jedinicama, dok političke stranke zastupljene u Hrvatskom saboru i u lokalnim predstavničkim tijelima, gube pravo samo na sredstva iz državnog proračuna, dok i dalje imaju pravo na financiranje iz proračuna jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava u čijim predstavničkim tijelima su zastupljene. Tako bi primjerice kazna za političku stranku koja ne sudjeluje u Hrvatskom saboru ali je zastupljena u velikom broju predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogla biti veća nego kazna za političku stranku koja sudjeluje u Hrvatskom saboru i predstavničkim tijelima tih jedinica. Zašto onda takve političke stranke imaju pravo na sredstva iz lokalnih proračuna, ako im ta sredstva ne mogu biti poduzeta u slučaju povrede Zakona.

Uz članak 26.

Predlaže se članovima predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućiti da se odreknu prava na primanje sredstva za redovito godišnje financiranje iz proračuna.

Uz članak 27.

Državno izborno povjerenstvo smatra da je potrebno urediti način financiranja referendumu, ali ne na način kako se to predlaže Nacrtom prijedloga Zakona.

Namjera predlagatelja Nacrta prijedloga Zakona je da se ovim izmjenama u tekst Zakona o financiranju dodaju i odredbe o financiranju referendumu je ishitrena, te se čitajući tekst dobiva dojam da su samo preslikane postojeće odredbe koje se odnose na financiranje izborne promidžbe, bez da se prethodno dobro proučila materija referendumu i financiranja referendumu te komparativna zakonska regulativa vezana uz tu materiju.

Navedeno rješenje nije prihvatljivo obzirom da se izborni postupci i referendum u mnogočemu razlikuju. Stoga se na financiranje referendumu ne mogu samo analogno primijeniti odredbe o financiranju izborne promidžbe, već je način i nadzor financiranja referendumu potrebno uskladiti sa načinom i svrhom provedbe referendumu, kao oblika neposrednog odlučivanja birača.

Kao i u slučaju prijedloga novog Zakona o referendumu, koji se trenutno priprema, i ovdje se stječe dojam da se kompliciranim odredbama o financiranju referendumu nastoji otežati građanima samo pokretanje referendumu, kako državnog tako i lokalnog.

Sudionicima referendumu potrebno je pojednostaviti način nazora financiranja, budući da se radi o udrugama građana.

Na očite nedostatke odredbi Nacrta prijedloga Zakona koje se odnose na financiranje referendumu ukazuje već sama činjenica da naslov Zakona nije uopće izmijenjen, kao i činjenica da su izostavljene odredbe koje se odnose na državni referendum koji mogu raspisati Hrvatski sabor i predsjednik Republike Hrvatske.

Državno izborno povjerenstvo predlaže odredbe o financiranju referendumu propisati posebnim zakonom, i to tek nakon što se na odgovarajući način izmjeni postojeći Zakon o referendumu.

Vezano uz tekst predloženih odredbi iz Nacrta prijedloga Zakona koje se odnose na financiranje referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe, očitujemo se kako slijedi.

Uz članak 42.a

U Nacrtu prijedloga Zakona, kao i u trenutno postojećem Nacrtu prijedloga novog Zakona o referendumu, nije propisano što u slučaju ako određena skupina građana (u kojoj mogu biti i osobe iz javnog i političkog života) svojim aktivnostima izražava svoje protivljenje raspisivanju referendumu odnosno cilju koji se želi postići referendumom, pri čemu je očito da su se morali međusobno organizirati i utrošiti određena sredstva, ali se nisu prijavili kao Protureferendumski odbor. Ako ne postoji način da se takve građane „prisili“ da se registriraju kao Protureferendumski odbor, za pretpostaviti je da većina njih to neće niti učiniti, upravo kako bi izbjegli sve formalnosti vezane uz nadzor financiranja. S druge strane,

Organizacijski odbor odnosno Organizator dužni su se prijaviti Državnom izbornom povjerenstvu kako bi uopće mogli započeti s referendumskim aktivnostima.

Samim time je upitna provedba odredbi ovog Nacrta prijedloga Zakona koje se odnose na način i nadzor financiranja Protureferenduskog odbora u praksi, te bi se mogle pojaviti situacije u kojima Organizacijski odbor ili Organizator moraju poštivati niz ograničenja vezanih uz financiranje referenduma, dok bi neke skupine građana koje se ne registriraju kao Protureferenduski odbor, iako svojim aktivnostima očito izražavaju svoj stav protiv referenduma, mogle nesmetano obavljati te aktivnosti bez obveze poštivanja odredbi Zakona i bez mogućnosti nadzora nad njihovim financiranjem.

Uz članak 42.b

Predlažemo brisati ovaj članak.

Obzirom da se referendum pokreće na inicijativu građana, te da cilj referenduma predstavlja određenu volju tih građana, a ne njihov pojedinačni interes, smatramo da se referendumske aktivnosti i referendumska promidžba ne mogu financirati iz vlastitih sredstava, već samo iz donacija.

Svaka uplata uplaćena u svrhu podupiranja ili protivljenja referendumu, bez obzira da li je uplaćena od strane člana Organizacijskog odbora odnosno Organizatora, Protureferenduskog odbora ili bilo kojeg drugog građanina trebala bi se smatrati donacijom.

Uz članak 42.c

Kako smo prethodno već i spomenuli, obzirom da se referendum pokreće na inicijativu građana i da cilj referenduma predstavlja određeni interes odnosno volju tih građana, smatramo da bi odredbama o financiranju referenduma trebalo zabraniti primanje donacija od pravnih osoba.

Smatramo da bi svakako trebalo zabraniti primanje donacija od strane pravnih osoba koje se posredno ili neposredno na bilo koji način financiraju iz državnog ili lokalnog proračuna. Primjerice udruge registrirane za nepristrano i nestranačko praćenje, nadgledanje i unaprijeđivanje izbornog sustava, koje se financiraju i iz državnog proračuna, nikako ne bi smjele donirati sredstva za financiranje referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe.

U predloženim odredbama koje se odnose na ograničenje iznosa donacija (stavak 7. i 8. članka 42.c), nije jasno da li se iznosi ograničenja donacija odnose na iznose uplaćene u razdoblju od početka referendumske aktivnosti do završetka referendumske promidžbe, ili zasebno na razdoblje referendumske aktivnosti odnosno razdoblje referendumske promidžbe.

U stavku 9. članka 42.c, koji se odnosi na vrijednosti donacija koje prelaze dozvoljene iznose donacija, predlažemo da se u slučaju donacija uplaćenih za referendumsku aktivnost i referendumsku promidžbu na lokalnom referendumu, ti iznosi uplaćuju u korist lokalnog, a ne državnog proračuna. Navedeno predlažemo i za eventualne donacije primljene nakon završetka referendumske promidžbe.

U stavku 11. članka 42.c, ispred riječi „u razdoblju od“ treba dodati riječi „i referendumske promidžbe“.

Uz članak 42.e

Rok određen za otvaranje posebnog računa u stavku 2. članka 42.e je nejasan, obzirom da prema postojećem Nacrtu prijedloga Zakona o referendumu referendumska aktivnost započinje na dan početka prikupljanja potpisa, a Organizacijski odbor odnosno

Organizator ne mogu započeti s referendumskom aktivnošću prije nego o svojoj namjeri sudjelovanja u referendumu obavijeste Državno izborno povjerenstvo.

Napominjemo da je u ovom članku potrebno dodati odredbu da su referendumski sudionici dužni, prilikom dostave obavijesti Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti i kopiju ugovora o otvaranju posebnog računa.

Uz članak 42.i

Ovom odredbom propisuje se rok i način dostave određenih izvješća vezanih uz financiranje referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe – izvješća o donacijama, izvješća o troškovima, te izvješća o iznosu cijene i ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje.

Ako u Zakonu ostane odredba da se referendumski sudionici mogu financirati i iz vlastitih sredstava, nužno je propisati i obvezu dostave odgovarajućih podataka o vlastitim sredstvima koja se koriste za financiranje referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe.

Vezano uz terminologiju koja se odnosi na primjenu web aplikacije te sadržaj aplikacije, vidjeti na odgovarajući način primjedbe uz članak 9. Nacrta prijedloga Zakona.

Uz članak 42.j

Predlažemo riječi „izborne promidžbe“ zamijeniti riječima „referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe“.

Uz članak 42.m

Obzirom da uz Nacrt prijedloga Zakona nije dostavljeno obrazloženje, postavlja se pitanje iz kojeg razloga se u ovoj odredbi ne navodi zabrana doniranja od strane vjerskih zajednica, sindikata, neprofitnih udruga i organizacija, kao što je to slučaj kod financiranja izborne promidžbe.

Vezano uz način na koji se uplaćuju eventualne donacije iz nedopuštenih izvora, vidjeti primjedbe uz stavak 9. članka 42.c Zakona.

Uz članak 42.n

Obzirom da je postupanje suprotno ovoj odredbi propisano kao prekršaj, u kojem slučaju je Državno izborno povjerenstvo dužno dostaviti državnom odvjetništvu obavijest o mogućoj povredi Zakona, ostaje otvoreno na koji način bi Državno izborno povjerenstvo moglo pravodobno utvrditi da li referendumski sudionici postupaju suprotno ovoj odredbi.

Uz članak 42.o

Predlažemo uskladiti tekst ove odredbe na način da se riječi „novčanog računovodstvenog načela“ zamijene sa riječima „načelom nastanka događaja“.

Uz članak 42.p

U stavku 1. članka 42.p predlažemo brisati riječi „izbornim“.

Kako je već prethodno spomenuto u primjedbama uz članak 1. Nacrta prijedloga Zakona, Državno izborno povjerenstvo ne bi trebalo nadzirati financiranje lokalnog referenduma, te predlažemo da se financiranje referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe na lokalnom referendumu izostavi iz Zakona o financiranju, kao što je to slučaj s financiranjem izbora za mjesnu samoupravu, odnosno da se uredi na drugi odgovarajući način.

Nadalje, predlažemo brisati ili na odgovarajući način izmijeniti stavak 4. članka 42.p, jer se postavlja pitanje što se dešava ukoliko utrošena sredstva ne odgovaraju primljenim sredstvima. Naime, niti u jednoj odredbi Zakona nije propisano da sudionici referenduma ne smiju potrošiti više sredstava nego što prime.

Uz članak 29.

Iz predloženog teksta odredbe članka 43. stavka 1. alineje 9. i alineje 14. nije jasno što je s donacijama primljenima nakon završetka izborne promidžbe odnosno donacijama primljenima iz nedopuštenog izvora u slučaju kada one iznose manje od 2.000,00 kuna. Da li to znači da su ovakve donacije dozvoljene?

Predlažemo u spomenutim odredbama brisati riječi „osim u slučaju ako je iznosu donacije manji od 2.000,00 kuna“, jer bi u suprotnom moglo značiti da izborni sudionik može iz nedopuštenog izvora primiti više donacija u iznosu nešto manjem od 2.000,00 kuna, a da na kraju ukupan iznos takvih donacija bude znatno veći.

Navedeno na odgovarajući način vrijedi i za odredbu članka 43. stavka 1. alineju 31., koja se odnosi na referendumske aktivnosti i referendumsku promidžbu, uz napomenu da je tekst ove odredbe jednak tekstu alineje 35. Stoga predlažemo brisati odredbu članka 43. stavka 1. alineja 35.

Nadalje, iz predloženog teksta odredbe članka 43. stavka 1. alineje 10. nije jasno što se radi sa neutrošenim sredstvima koja preostanu na posebnom računu za financiranje izborne promidžbe ako ta sredstva iznose manje od 2.000,00 kuna.

Navedeno na odgovarajući način vrijedi i za odredbu članka 43. stavka 1. alineju 25., koja se odnosi na referendumske aktivnosti i referendumsku promidžbu

Iz predloženog teksta odredbe članka 43. stavka 1. alineje 11. proizlazi da izborni sudionici koji povrede odredbu članka 16. stavka 1., 2., 3. i 4. Zakona o financiranju mogu biti kažnjeni za prekršaj čak i ako im je izrečena administrativna sankcija.

Vezano uz slučajeve kada se prekršajna sankcija ne može izreći jer je već izrečena administrativna sankcija, vidjeti primjedbe uz članak 24. Nacrta prijedloga Zakona.

Uz članak 35.

Državno izborno povjerenstvo predlaže zadržati postojeće zakonsko rješenje, koje je prihvatljivo i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.

Uz članak 39.

Nije jasno tko je „ovlašteni predlagatelj nezavisne liste“, budući da se takav termin ne koristi u postojećim izbornim zakonima.

Uz članak 41.

Obzirom da Nacrt prijedloga Zakona predviđa uvođenje web aplikacije u koju bi subjekti nadzora izravno unosili odgovarajuće podatke, smatramo da predložene izmjene i dopune Zakona ne mogu stupiti na snagu osmog dana od objave u „Narodnim novinama“, prije nego li se osmisli aplikacija i osigura njezina primjena u praksi.

Napominjemo da je nužno na odgovarajući način propisati izgled i sadržaj aplikacije, odrediti osobe ovlaštene za unos i obradu podataka te ostala pitanja vezana uz primjenu aplikacije.

U odnosu na ostale članke dostavljenog Nacrta prijedloga Zakona, Državno izborno povjerenstvo nema primjedbi.

II. Načelna stajališta, mišljenja i prijedlozi Državnog izbornog povjerenstva na postojeći Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe s osvrtom na probleme pri provedbi Zakona u praksi

Prilikom provedbe nadzora financiranja izborne promidžbe izbornih sudionika na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor održanim 2011., izborima za članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske održanim 2013. i 2014., na lokalnim izborima održanim 2013. te na dopunskim i prijevremenim lokalnim izborima održanim tijekom 2013. i 2014. kao i prilikom provedbe nadzora nad godišnjim financijskim izvještajima za 2013. političkih stranka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske uočilo je određene nedostatke i nedorečenosti Zakona o financiranju koje su u praksi znatno otežavale njegovu primjenu.

Prije svega, naglašavamo da se sadašnja koncepcija Zakona o financiranju u praksi pokazala zbunjujućom, ne samo za subjekte nadzora, već i za sama tijela koja provode nadzor nad poštivanjem odredbi navedenog Zakona, budući da se u istom stalno isprepliću odredbe vezane uz financiranje izborne promidžbe s odredbama vezanim uz redovito godišnje financiranje, što uvelike otežava njihovu pravilnu primjenu. Tako primjerice prema sadašnjem zakonskom rješenju, u članku 39. stavku 2. Zakona o financiranju propisana je obveza objave godišnjeg financijskog izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela JLP(R)S na svojim web stranicama. U stavku 3. istog članka, propisana je obveza objave financijskog izvještaja vezanog uz financiranje izborne promidžbe izbornih sudionika na njihovoj web stranici, odnosno na web stranici političke stranke koja je predložila kandidata ili u dnevnom tisku (lokalnom tisku). Zatim se u stavku 5. istog članka propisuje iznimka od stavka 2. vezana uz mogućnost objave godišnjeg financijskog izvještaja na stranicama JLP(R)S. Upravo je primjena navedenog članka u praksi izazvala dosta problema, budući da je subjektima nadzora bilo nejasno kada smiju objavljivati svoja izvješća na stranicama JLP(R)S, a što je posebno došlo do izražaja na lokalnim izborima kada su neki od izbornih sudionika (kandidati, političke stranke, kandidacijske liste grupe birača) objavljivali svoja izvješća na stranicama JLP(R)S pozivajući se upravo na odredbu članka 39., ali i članka 26. Zakona o financiranju.

Stoga, u cilju otklanjanja navedenih nejasnoća te lakše primjene odredbi Zakona o financiranju, smatramo da bi bilo potrebno navedeni Zakon sadržajno podijeliti na način da u jednom dijelu Zakona budu sadržane isključivo odredbe vezane uz redovito godišnje financiranje, u drugom dijelu odredbe vezane uz financiranje izborne promidžbe i to zasebno za svaku pojedinu vrstu izbora, uzimajući u obzir specifičnosti svake od njih, a osobito kada se radi o lokalnim izborima, te ukoliko se neće donijeti poseban Zakon o financiranju referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe, u trećem dijelu propisati odredbe vezane uz financiranje referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe.

Ovim putem također upozoravamo i na brojna pitanja vezana uz financiranje izborne promidžbe i redovito godišnje financiranje koja su se u praksi pokazala spornima, a koja uopće nisu propisana, ili nisu dovoljno precizno propisana postojećim Zakonom o financiranju. Upravo iz tog razloga zatražena su od strane obveznika primjene navedenog Zakona brojna mišljenja od Ministarstva uprave vezana uz tumačenje pojedinih odredbi istog. Ta brojnost i učestalost zahtjeva za tumačenjem upućuje na zaključak da su odredbe Zakona o financiranju nedorečene, neprecizne, nejasne te da pružaju mogućnost dvojbenog tumačenja.

Najčešća pitanja odnosila su se na vlastita sredstva, medijsko oglašavanje, troškove izborne promidžbe, nejasno određene rokove, drugi dohodak, zatvaranje posebnog računa, obvezu otvaranja posebnog računa za redovito godišnje financiranje političkih djelatnosti od strane članova predstavničkih tijela JLP(R)S izabranih s liste grupe birača, raspolaganje sredstvima u slučaju mirovanja mandata, svrhu korištenja sredstava za redovito godišnje financiranje, dopuštenost donacija, način objave financijskih izvještaja, odricanje sredstava za redovito godišnje financiranje i dr.

Vezano uz dostavljeni novi Nacrt prijedloga Zakona, kojim se predložene izmjene i dopune odnose na pedesetak članaka, uključujući i potpuno nove članke kojima se propisuje financiranje referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe (članci 42 a - 42 r), Državno izborno povjerenstvo smatra da bi bilo svrsishodnije pristupiti izradi novog Zakona o financiranju, budući da učestale izmjene i dopune zakona znatno otežavaju njegovu pravilnu primjenu te praktički mogu izazvati i pravnu nesigurnost kod adresata navedenog Zakona.

S tim u svezi napominjemo da je sadašnji Zakon o financiranju, koji sadrži 52 članka, stupio na snagu 3. ožujka 2011. i da je do sada mijenjan dva puta. Prvim izmjenama i dopunama bila su obuhvaćena četiri članka, a drugim četrdesetak članaka. Podsjećamo i da je Ustavni sud Republike Hrvatske svojom Odlukom od 20. prosinca 2013. ukinuo članak 42. Zakona o financiranju. Pri tome ne treba zanemariti niti brojku od oko 100-tinjak mišljenja koje je Ministarstvo uprave dalo vezano uz tumačenja brojnih odredbi Zakona.

Uzimajući u obzir sve navedeno, kao i učestalost i opseg izmjena i dopuna sadašnjeg Zakona o financiranju, Državno izborno povjerenstvo smatra da je u svrhu otklanjanja uočenih nedostataka, pravnih praznina te iznalaženja boljih zakonskih rješenja za situacije koje su se prilikom primjene istog u praksi pokazale spornim, prijeko potrebno pristupiti izradi novog Zakona o financiranju.

U nastavku navodimo prijedloge nužnih izmjena i dopuna sadašnjeg Zakona o financiranju, a odnose se na situacije koje nisu obuhvaćene navedenim Nacrtom prijedloga Zakona.

Uz članak 4. i 5.

Smatramo da je u navedenom članku potrebno posebno definirati pravo na sredstva za redovito godišnje financiranje nezavisnog zastupnika, odnosno člana predstavničkog tijela JLP(R)S izabranog s liste grupe birača (u daljnjem tekstu: član predstavničkog tijela) kojemu je mandat u mirovanju, a ista mu nisu isplaćena za vrijeme dok mu je mandat trajao, na koji način raspolagati istima dok mandat miruje, kao i mogućnost prenošenja navedenih neutrošenih sredstava na njihovog zamjenika.

Uz članak 7.

U stavku 3. navedenog članka, potrebno je riječi: „Nezavisni zastupnici i članovi predstavničkog tijela“ zamijeniti riječima: „Svaki nezavisni zastupnik, odnosno član predstavničkog tijela“, a riječi: „dužni su“ zamijeniti riječima: „dužan je“. Smatramo da je navedena izmjena nužna, budući da su se u praksi pojavili slučajevi gdje je jedan član predstavničkog tijela (najčešće osoba koja je na izborima bila nositelj liste grupe birača, a u nekom slučajevima to je bila i osoba koja je postala npr. općinskim načelnikom) otvorio poseban račun za sve članove predstavničkog tijela izabranih s iste liste grupe birača, te su u takvim slučajevima Državnom izbornom povjerenstvu dostavljali „zajednički“ godišnji financijski izvještaj iz članka 30. Zakona o financiranju.

Zatim, potrebno je precizirati da li osoba izabrana s liste grupe birača koja je istovremeno član u predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave i u predstavničkom tijelu jedinice područne (regionalne) samouprave (u nekim slučajevima i nezavisni zastupnik u Hrvatskome saboru) dužna otvoriti jedan ili dva (odnosno tri) posebna računa za redovito godišnje financiranje svoje djelatnosti.

Nadalje, potrebno je definirati način otvaranja posebnog računa za redovito financiranje političkih aktivnosti nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela, a kako je to već utvrđeno u dopisu Ministarstva uprave, KLASA: 013-01/13/01/13; URBROJ: 515-02-02/1-13-1, od 27. svibnja 2013., koje sadrži Hodogram aktivnosti o otvaranju posebnih računa.

Uz članak 8.

Navedenim člankom definirane su obveze nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela koji nakon isteka mandata nisu ponovno izabrani za zastupnika u Hrvatski sabor, odnosno za člana predstavničkog tijela ili im je mandat prestao prije isteka vremena na koji su izabrani. Smatramo da bi također bilo potrebno precizno definirati i obveze nezavisnih zastupnika, odnosno članova predstavničkih tijela kojima je mandat u mirovanju.

Uz članak 11.

Navedenim člankom propisana su ograničenja iznosa donacija koje mogu davati fizičke i pravne osobe subjektima nadzora tijekom kalendarske godine. Obzirom da se u jednoj kalendarskoj godini može održati nekoliko vrsta izbora, smatramo da bi se ograničenje iznosa donacija trebalo propisati ovisno o tome da li se radi o donacijama za redovito godišnje financiranje ili donacijama za financiranje izborne promidžbe pojedine vrste izbora.

Nadalje, ukazujemo na mogućnost da izborna promidžba za iste izbore (npr. predsjednički izbori) traje kroz dvije kalendarske godine, stoga je moguće je da isti donator donira maksimalno dopuštenu vrijednost donacija iz stavka 3. i 4. navedenog članka istom kandidatu dva puta.

Također smatramo potrebnim propisati na koji će način fizičke osobe – građani, izdavati račun, budući da oni nisu u obvezi izdavanja računa (donacije u obliku proizvoda i usluga).

Uz članak 12.

U članku 12. Zakona, potrebno je posebno definirati pojam „medijsko oglašavanje“. U praksi Državnog izbornog povjerenstva prilikom provedbe nadzora financiranja izborne promidžbe pokazalo se nužnim definirati ovaj pojam, jer izborni sudionici nisu znali koje su to točno usluge odnosno aktivnosti koje se smatraju medijskim oglašavanjem.

Uz članak 14.

U stavku 2. navedenog članka propisano je da u slučaju kad dvije ili više političkih stranaka predlažu zajedničku listu tada međusobnim sporazumom uređuju koja je od njih dužna otvoriti poseban račun za financiranje izborne promidžbe. Praksa je pokazala da bi trebalo propisati barem minimalni sadržaj takvog međusobnog sporazuma jer se kasnije prilikom eventualnog prekršaja pojavljuje problem vezano uz to tko je odgovoran za taj prekršaj (npr. za nedostavljanje izvješća).

U staccima 1., 3. i 4. istog članka propisani su obveznici otvaranja posebnog računa za financiranje izborne promidžbe. Prilikom provedbe nadzora financiranja izborne promidžbe na lokalnim izborima 2013., u praksi je bilo slučajeva da je jedan izborni sudionik morao otvoriti čak četiri posebna računa za financiranje izborne promidžbe i to kao kandidat za gradonačelnika/općinskog načelnika i župana, te kao nositelj kandidacijske liste grupe birača na izborima za članove gradskog/općinskog vijeća te za članove županijske skupštine. S tim u svezi pojavile su se određene poteškoće kod prikazivanja troškova izborne promidžbe, odnosno na koji način razdvojiti troškove izborne promidžbe koji su vezani uz istu osobu kao kandidata za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i kao nositelja liste grupe birača. Budući da je navedeno Zakonsko rješenje u praksi izazvalo dosta problema, smatramo potrebnim pojednostaviti otvaranje posebnih računa u navedenim situacijama, primjerice jedna osoba jedan račun.

Nadalje, u stavku 4. podstavku 4. istog članka propisano je da su poseban račun za financiranje izborne promidžbe dužni otvoriti nositelji nezavisnih lista na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor i kandidati za zastupnike pripadnika nacionalnih manjina koji su kandidirali birači i udruge nacionalnih manjina. Budući da je člankom 18. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine, broj 116/99, 109/00, 44/06, 167/03, 19/07, 20/09, 45/10, 24/11, 93/11) propisano da pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika imaju političke stranke, birači i udruge nacionalnih manjina, smatramo da u navedenom članku potrebno preciznije definirati tko otvara poseban račun u slučaju kada kandidate za zastupnike nacionalnih manjina predlože političke stranke.

U stavku 11. istog članka potrebno je jednostavnije definirati rok za zatvaranje posebnog računa za financiranje izborne promidžbe. Također, smatramo da je potrebno propisati što u slučaju kada je izborni sudionik u navedenom roku zatvorio poseban račun, a jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mu ne isplati naknadu troškova izborne promidžbe u roku iz članka 21. Zakona.

Uz članak 16.

Prilikom provedbe lokalnih izbora 2013. zamijećeni su slučajevi korištenja prostorija, oglasnih ploča i web stranica u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od strane izbornih sudionika za izbornu promidžbu bez naknade. Obzirom da bi se navedeno moglo smatrati donacijom iz nedopuštenog izvora sukladno članku 22 stavak 1. podstavak 7. Zakona, predlažemo da se propiše da se prostorije u vlasništvu jedinica za vrijeme izborne promidžbe mogu ustupati na korištenje izbornim sudionicima samo uz određenu naknadu pod istim uvjetima.

Uz članak 18. i 20.

Navedeni članci odnose se na naknadu troškova izborne promidžbe.

Prilikom provedbe nadzora nad financijskim izvještajima izbornih sudionika na lokalnim izborima 2013. uočeno je da je velik broj onih izbornih sudionika koji su ostvarili pravo na naknadu troškova izborne promidžbe, a u svojim su izvještajima vezanim uz troškove (rashode) izborne promidžbe prikazali nule. Stoga predlažemo da se visina naknade troškova izborne promidžbe ne određuje prema dosadašnjim kriterijima, već prema iznosu stvarnih troškova izborne promidžbe s tim da maksimalni iznos naknade troškova izborne promidžbe treba definirati odlukom Vlade RH.

Uz članak 22.

Navedenim člankom propisani su nedopušteni izvori financiranja. Budući da su se u praksi pojavila pitanja vezana uz mogućnost davanja donacija od strane političke stranke, smatramo nužnim propisati da li političke stranke mogu donirati sredstva drugoj političkoj stranci ili kandidatima drugih političkih stranka. S tim u svezi potrebno je precizno definirati pojam „politička stranka“ u smislu ovog Zakona.

Nadalje, smatramo da su rokovi propisani za povrat sredstava i donacija iz nedopuštenih izvora prekratki, naročito kada je u pitanju utvrđivanje dopuštenosti primljenih donacija od strane pravnih i fizičkih osoba, budući da je u konkretnom slučaju potrebno provjeriti da li se protiv istih vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima. S tim u svezi je potrebno preciznije odrediti način provjere da li se protiv neke osobe vodi postupak naplate i do kada vršiti navedenu provjeru.

Mišljenja smo da bi bilo korisno propisati obvezu da pravna, odnosno fizička osoba koja je dala donaciju dostavi primatelju donacije potvrdu ili izjavu da se protiv nje ne vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima.

Uz članak 24.

Potrebno je definirati pojam „troškovi izborne promidžbe“.

Uz članak 25.

Potrebno potpuno izmijeniti navedeni članak sukladno Mišljenju Ministarstva uprave KLASA: 013-01/13-01/46, URBROJ: 515-02-01/1-13-2 od 9. svibnja 2013. i Mišljenju Ministarstva uprave KLASA: 013-01/13-01/46, URBROJ: 515-02-01/1/13-2 od 9. svibnja 2013.

Uz članak 26.

Državno izborno povjerenstvo smatra nepotrebnom objavu izvješća o donacijama koje su, za potporu njihova političkog djelovanja, političke stranke, nezavisni zastupnici te članovi predstavničkih tijela primili u prvih šest mjeseci tekuće godine (polugodišnjeg izvješća), obzirom da su isti prema sadašnjem zakonskom rješenju dužni sukladno članku 30. stavku 3. alineja 2. Zakona o financiranju izvješće o donacijama primljenima tijekom godine dostaviti uz godišnji financijski izvještaj kao njegov sastavni dio. Napominjemo da su godišnji financijski izvještaji sa sastavnim dijelovima trajno objavljeni na stranicama

Digitalnog informacijskog-dokumentacijskog ureda, javnost u svakom trenutku može izvršiti uvid u navedene podatke.

Nadalje, budući da je za povredu navedene odredbe predviđena samo administrativna sankcija (ne i prekršajna sankcija) iz toga proizlazi da zbog nepoštivanja iste ne mogu biti sankcionirane one političke stranke koje ne participiraju u Hrvatskom saboru ili predstavničkim tijelima JLP(R)S, dakle koje ne ostvaruju pravo na sredstva iz državnog proračuna, odnosno proračuna JLP(R)S.

Stoga se predlaže brisati postojeće odredbe članka 26. stavka 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7. i 10. Zakona, te na odgovarajući način izmijeniti naslov tog članka.

U stavku 8. i 9. navedenog članka, propisana je obveza ureda državne uprave u županijama da vode i redovito ažuriraju evidenciju o političkim strankama zastupljenim u predstavničkim tijelima JLP(R)S i članovima predstavničkih tijela JLP(R)S izabranima s liste grupe (u daljnjem tekstu: evidenciju) birača na području županije iz svoje nadležnosti, te dostaviti podatke iz evidencije Državnom uredu za reviziju i Državnog izbornog povjerenstva.

Državno izborno povjerenstvo u više je navrata upućivao zahtjeve uredima državne uprave u županijama za dostavu podataka iz navedene evidencije. Uvidom u dostavljene podatke nerijetko se pokazalo da isti nisu bili ažurirani, dok pojedini zatraženi podaci iz evidencije nisu uopće bili dostavljeni ili su samo djelomično dostavljeni.

S tim u svezi Državno izborno povjerenstvo smatra da je prijeko potrebno da Ministarstvo uprave ustroji registar svih članova zastupljenih u predstavničkim tijelima JLP(R)S (neovisno o tome da li su izabrani s liste grupe birača ili s liste predložene od političke stranke) koji bi bio redovito ažuriran i dostupan javnosti na službenoj stranici navedenog Ministarstva.

Uz članak 27.

Predlažemo da se stavak 1. navedenog članka briše.

Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 44/06. i 19/07.) propisano je da je Državno izborno povjerenstvo stalno i neovisno državno tijelo koje poslove iz svog djelokruga obavlja u skladu s ovim Zakonom i izbornim zakonima. Djelokrug Državnog izbornog povjerenstva propisan je člankom 11. navedenog Zakona iz kojeg proizlazi da je osnovna zadaća ovog tijela priprema i provedba izbora. Stoga smatramo da bi osnovna zadaća Državnog izbornog povjerenstva sukladno Zakonu o financiranju trebala biti isključivo provedba nadzora nad financiranjem troškova izborne promidžbe.

Navedenim Zakonom o financiranju preklapaju se obveze Državnog izbornog povjerenstva i Državnog ureda za reviziju pri provođenju nadzora redovitog godišnjeg financiranja. Napominjemo da je već prilikom izrade posljednjih izmjena i dopuna Zakona, koje su stupile na snagu u ožujku 2013., Državno izborno povjerenstvo isticalo da treba voditi računa o tome da se obveze iz nadzora i revizije ne preklapaju i da se dva ili više tijela ne bave sličnim ili istim poslovima.

Ukoliko se navedeni prijedlog ne usvoji, a uzimajući u obzir da se Nacrtom prijedloga Zakona predviđa povećanje obveza Državnog izbornog povjerenstva u vidu nadležnosti za provedbu nadzora financiranja referendumске aktivnosti i referendumске promidžbe, smatramo da bi u tom slučaju trebalo propisati da Državno izborno povjerenstvo provodi nadzor vezan uz godišnje financiranje samo po prijavi.

Uz članak 30.

U stavku 3. podstavku 1. navedenog članka potrebno je brisati riječi: „iz članka 28. stavka 1. ovog Zakona“. Naime, navedena odredba u praksi se pokazala zbunjujućom za subjekte nadzora koji nisu znali da li se uz godišnji financijski izvještaj dostavlja godišnji program rada i financijski plan za razdoblje za koje se podnosi godišnji financijski izvještaj ili godišnji program rada i financijski plan koji se sukladno članku 28. stavku 1. donosi na iduću kalendarsku godinu.

Uz članak 34.

Smatramo da bi bilo potrebno propisati da se završno financijsko izvješće dostavlja nakon zatvaranja posebnog računa za financiranje izborne promidžbe, a ne kako je do sada propisano u roku od 30 dana od održanih izbora.

Uz članak 38.

U navedenom članku propisano je da je Državno izborno povjerenstvo dužno objaviti na svojoj web stranici izvješća o nadzoru poštivanja odredbi navedenog Zakona koja se odnose na izbornu promidžbu u roku od 60 dana od dana objave konačnih službenih rezultata izbora.

Uzimajući u obzir da je rok za dostavu, prema sadašnjem zakonskom rješenju, završnog financijskog izvještaja 30 dana od održanih izbora, te da je rok za objavu istog 45 dana od održanih izbora, Državnom izbornom povjerenstvu ostaje samo 15 dana za objavu svih izvješća. Najveći problemi vezani uz poštivanje navedenog roka pokazali su se na proteklom lokalnim izborima na kojima je proveden nadzor nad 5444 izborna sudionika, a za koja je bilo potrebno u preostalom roku od 15 dana sastaviti i objaviti sva izvješća.

Stoga smatramo da je propisani rok od 60 dana za objavu navedenih izvješća prekratak, naročito kada se radi o lokalnim izborima, te je nužno propisati duži rok od navedenog npr. 6 mjeseci od održavanja izbora.

U razdoblju od 2013. do danas Državno izborno povjerenstvo zatražilo je 20 mišljenja od Ministarstva uprave vezanih uz tumačenje pojedinih odredbi Zakona o financiranju.

Od navedenih 20 mišljenja, 9 je obuhvaćeno Nacrtom prijedloga Zakona, 6 nije obuhvaćeno, dok su 2 mišljenja i dalje nedovoljno precizno razrađena. Nadalje u tri mišljenja Državno izborno povjerenstvo je zatražilo tumačenja vezana uz više članaka Zakona od kojih su pojedina obuhvaćena Nacrtom prijedloga Zakona.

Prema podacima kojima Državno izborno povjerenstvo raspolaže, u predmetnom razdoblju, ostali obveznici primjene Zakona o financiranju zatražili su 74 mišljenja od Ministarstva uprave vezana uz pojedine odredbe Zakona o financiranju.

Od navedenih 74 mišljenja, 10 je obuhvaćeno Nacrtom prijedloga Zakona, 16 nije obuhvaćeno, a preostala 48 se odnose na pojašnjenje postojećih odredbi Zakona.

Slijedom navedenog, smatramo da je potrebno sva mišljenja, koja nisu obuhvaćena Nacrtom prijedloga Zakona, na odgovarajući način uvrstiti u odredbe Zakona o financiranju.

III. Preporuke stručnjaka IPA 2010. Twinning Light projekta „Jačanje sustava nadzora financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe“

Državno izborno povjerenstvo provelo je, u suradnji sa nadležnim tijelima iz Republike Litva i Republike Latvije, IPA 2010. Twinning Light projekt pod nazivom „Jačanje sustava nadzora financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe“. Cilj projekta bio je stvaranje učinkovitog sustava nadzora financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe u Republici Hrvatskoj i unapređivanje preventivnih mjera u borbi protiv korupcije.

U nastavku iznosimo pregled dosadašnjih preporuka stručnjaka projekta, koje se predlažu uzeti u obzir prilikom donošenja izmjena i dopuna Zakona odnosno na odgovarajući način ugraditi u odredbe Zakona o financiranju.

1. Nakon provedenih lokalnih izbora 2013. godine, Državno izborno povjerenstvo je utvrdilo da 30% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije isplatilo naknadu troškova izborne promidžbe u roku od 60 dana od dana objave konačnih službenih rezultata izbora. Neke od jedinica isplatile su naknadu izvan navedenog roka ili pak djelomično, dok 4% jedinica zaključno s listopadom 2013. uopće nije isplatilo naknadu troškova izborne promidžbe. Najčešći razlog neisplate je nedostatak financijskih sredstava u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno blokade računa jedinica.

Slijedom navedenog preporuča se da se poduzmu mjere kako bi se omogućilo jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da isplate naknadu troškova izborne promidžbe u zadanom roku, kao što je to propisano Zakonom o financiranju. To može biti učinjeno pod uvjetom da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalno određuju visinu naknade troškova izborne promidžbe u skladu sa svojim proračunom ili određujući ukupan iznos naknade, koji mora biti dodijeljen sudionicima izbora u skladu s troškovima njihove izborne promidžbe.

2. Kako bi se osigurao učinkovit nadzor te veća transparentnost financiranja izborne promidžbe te nadzor godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja od strane Državnog izbornog povjerenstva, postojeća obveza objave godišnjih financijskih izvještaja i financijskih izvješća vezanih uz financiranje izborne promidžbe mogla bi biti poboljšana ukoliko bi postojao informacijski sustav koji bi objedinio sve izvještaje/izvješća.

U tom slučaju svi izborni sudionici kao i političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabrani s liste grupe birača bili bi dužni unositi izvještaje/izvješća u informacijski sustav, te bi sami odgovarali za točnost unesenih podataka. Na taj način omogućila bi se objedinjena baza podataka koja bi mogla biti objavljena na web stranicama Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda ili Državnog izbornog povjerenstva.

Navedena preporuka obuhvaćena je u Nacrtu prijedloga Zakona.

3. U Zakonu o financiranju nisu definirani troškovi izborne promidžbe. Preporuka je da se u Zakonu precizno navede popis troškova izborne promidžbe. To bi uvelike pomoglo prilikom nadzora financiranja izborne promidžbe.

4. Preporuka je da se uvrste odgovarajuće izmjene u sljedeće odredbe Zakona o financiranju :

Članak 2. stavak 1.

- izraz " drugih izvora " treba biti preciznije definiran i pojašnjen kako bi imali konačan popis izvora financiranja te kako bi se izbjeglo pogrešno tumačenje i da se osigura da su odredbe Zakona, jasne i točne.

Članak 22. stavak 5.

- treba se formulirati na konkretniji način, pogotovo izraz „programi namijenjeni za edukaciju“ kako bi se izbjeglo pogrešno tumačenje.

5. Stručnjaci navode da Zakon o financiranju predviđa ograničenje iznosa donacija, ali ne postoje ograničenja vezana uz izvor i iznos prihoda donatora. Stoga stručnjaci preporučuju nadopunu članka 22. Zakona o financiranju s ograničenjima financijskih sredstava donatora i članova. Trebalo bi predvidjeti da fizička osoba može donirati samo određen iznos u odnosu na svoje prihode i prihodi bi trebali biti legitimni i javni.

6. Preporuka je da se Zakon o financiranju izmjeni na način da se sadržajno podijeli na dva dijela odnosno na dio koji se odnosi na redovnu političku aktivnost te na dio koji se odnosi na nadzor financiranja izborne promidžbe (u nekim člancima nisu jasno razdvojeni (primjerice, članak 22.).

7. Preporuka je da se uspostavi elektronski registar članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S poštovanjem,


POTPREDsjednica
Zdravka Čufar Šarić, dipl. iur.