



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO
REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 011-02/15-01/02
URBROJ: 507/18-15-2

Zagreb, 27. travnja 2015.

MINISTARSTVO UPRAVE
n/p Arsen Bauk, ministar

PREDMET: Prijedlog Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, ožujak 2015., prvo čitanje, P.Z. br. 820
- očitovanje, dostavlja se -

Poštovani,

dostavljamo Vam očitovanje Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Državno izborno povjerenstvo) na Prijedlog Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, koje je Ministarstvo uprave dostavilo Hrvatskom saboru na prvo čitanje, pod brojem P.Z. br. 820. (dalje u tekstu: Prijedlog Zakona).

Osim primjedbi vezanih uz određene odredbe Prijedloga Zakona, navodimo i općenite primjedbe Državnog izbornog Povjerenstva vezane uz provedbu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe („Narodne novine“, broj 24/11, 61/11, 27/13, 48/13-pročišćeni tekst i 2/14- Odluka Ustavnog suda RH, dalje u tekstu: Zakon o financiranju) u praksi te preporuke stručnjaka IPA 2010. Twinning Light projekta „Jačanje sustava nadzora financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe“.

I. OPĆENITE PRIMJEDBE DRŽAVNOG IZBORNOG POVJERENSTVA VEZANE UZ PRIMJENU ZAKONA O FINANCIRANJU U PRAKSI

Radi lakše primjene odredbi Zakona o financiranju, smatramo da bi bilo potrebno 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.

Prijedlogom Zakona proširuje djelokrug Državnog izbornog povjerenstva, i to na način za koji smatramo da nije u skladu sa odredbama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu („Narodne novine“, broj 44/06 i 19/07), a koje se odnose na osnovne zadaće i djelokrug Povjerenstva.

Naime, Državno izborno povjerenstvo nikako ne može provoditi nadzor financiranja referendumskih aktivnosti i referendumskih promidžbi na lokalnom referendumu, obzirom da nije niti nadležno tijelo za provedbu takve vrste referendumu.

Odredbe vezane uz financiranje referendumskih aktivnosti i referendumskih promidžbi predlažemo izdvojiti iz Zakona o financiranju te propisati posebnim zakonom.

Nadalje, Državno izborno povjerenstvo ne može provoditi nadzor financiranja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela izabranih s liste grupe birača iz sredstava državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako se to predlaže člankom 29. stavkom 1. Prijedloga Zakona.

Ovo bi bila potpuno nova ovlast Državnog izbornog povjerenstva, koja bi kao takva iziskivala dodatna finansijska sredstva, nova radna mjesta i novu organizaciju rada unutar Povjerenstva, jer bi se broj subjekata nadzora znatno povećao, a koja u svojoj biti niti ne odgovara osnovnoj zadaći Državnog izbornog povjerenstva da kao neovisno tijelo provodi izbore i nadzore financiranje izbornih sudionika sukladno izbornim zakonima. Državno izborno povjerenstvo nije nadležno ni na koji način utjecati na donošenje odluka o isplati sredstava iz proračuna, nadzirati zakonitost tih odluka odnosno rad tijela koja te odluke donose, bilo na državnoj a posebice ne na lokalnoj razini.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, broj 19/13 - pročišćeni tekst) sadrži odredbe o nadzoru nad aktima i radom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U članku 78.a navedenog Zakona propisuje se da nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, dakle Ministarstvo uprave. Nadalje, u članku 77.b Zakona propisano je da nadzor zakonitosti pojedinačnih neupravnih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička i izvršna tijela općina, gradova i županija obavljaju nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu, a u članku 79. Zakona propisano je da nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu.

Također, Državno izborne povjerenstvo ne može biti nadležno za donošenje odluke o izricanju administrativne sankcije privremene obustave isplate sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog ili lokalnog proračuna. Stoga predlažemo zadržati postojeće zakonsko rješenje sukladno kojemu ovu odluku na prijedlog Državnog ureda za reviziju ili Državnog izbornog povjerenstva donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, kada se radi o sredstvima za redovito financiranje iz državnog proračuna, odnosno predstavničko tijelo jedinice, kada se radi o sredstvima za redovito financiranje iz lokalnog proračuna.

Nadalje, ukazujemo na brojna pitanja vezana uz financiranje izborne promidžbe i redovito godišnje financiranje koja su se u praksi pokazala spornima.

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 finansijskih izvještaja, odricanje sredstava za redovito godišnje financiranje i ostalo.

II. KOMENTARI NA ODREDBE PRIJEDLOGA ZAKONA

Uz članak 1.

Navedenom odredbom propisano je da se odredbe Zakona o financiranju primjenjuju i na financiranje referendumskih aktivnosti i referendumskih promidžbi, 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 referendumu – ne izdaje obrasce i obvezatne upute, ne imenuje povjerenstva za provedbu lokalnog referendumu, 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 referendumskih promidžbi na lokalnom referendumu, budići da se na nadzor financiranja lokalnog referendumu ne mogu analogno primijeniti odredbe o nadzoru financiranja izborne promidžbe na lokalnim izborima.

Predlažemo da se financiranje referendumskih aktivnosti i referendumskih promidžbi 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 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.

U stavku 2. istog članka nije navedeno da se isti primjenjuje i na izbore za zamjenike općinskog načelnika, gradonačelnika i župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno pripadnika hrvatskoga naroda.

Potrebno je terminologiju Prijedloga Zakona uskladiti sa Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor i Zakonom o lokalnim izborima.

Uz članak 4.

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 bilo u blokadi te nisu isplatile sredstva za redovito godišnje financiranje, smatramo da bi uvodenje ovakvog ograničenja minimalnog iznosa visine sredstava za redovito godišnje financiranje predstavljalo dodatni problem brojnim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, uzimajući u obzir teško financijsko stanje velikog broja jedinica.

Nadalje, potrebno je propisati što u slučaju kada se nezavisni zastupnik/član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odrekne prava na financiranje, a nakon toga postane član političke stranke koja participira u Hrvatskom saboru/predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Da li tada navedena politička stranka stječe pravo na financiranje iz proračuna za navedenu osobu?

Uz članak 5. - ALTERNATIVA

Predloženu alternativu članka 5. smatramo neprihvatljivom, jer se njome članovi predstavničkih tijela JLP(R)S dovode u drugačiji položaj od političkih stranaka zastupljenih u predstavničkim tijelima te pravo na njihovo financiranje u potpunosti ovisi o volji predstavničkog tijela JLP(R)S.

Uz članak 6.

Ovim člankom mijenja se postojeće zakonsko rješenje u slučaju kada nezavisni zastupnik odnosno član predstavničkog tijela nakon što je izabran postane član neke političke stranke koja participira u Hrvatskom saboru odnosno predstavničkom tijelu jedinice, na način da njegova sredstva za redovito godišnje financiranje iz državnog odnosno lokalnog proračuna više ne pripadaju tom zastupniku odnosno članu, već političkoj stranci čiji je on postao član.

Smatramo da se predloženim rješenjem u nejednak položaj stavlju nezavisni zastupnici u Hrvatskom saboru odnosno članovi u predstavničkom tijelu 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.

Također, ostaje nejasno što se događa sa sredstvima u slučaju ako ovi zastupnici odnosno članovi postanu članovi političke stranke koja ne participira u Saboru odnosno predstavničkom tijelu.

Uz članak 8.

U navedenom članku definirano je da se sredstva za redovito godišnje financiranje zastupnika nacionalnih manjina koje je kandidirala politička stranka doznačuju na središnji račun stranke, ali nije precizirano kako se i gdje doznačuju navedena sredstva zastupniku nacionalnih manjina koje je kandidirala udruga ili birači.

Nadalje, predlažemo dodati slijedeće stavke:

„(3) Državno izborni povjerenstvo vodi evidenciju odluka o raspoređivanju sredstava iz državnog proračuna i odluka o raspoređivanju sredstava iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(4) Evidenciju iz stavka 3. ovoga članka Državno izborni povjerenstvo vodi u informacijskom sustavu.

(5) U informacijski sustav iz stavka 4. ovoga članka podatke o odlukama o raspoređivanju sredstava iz državnog proračuna unosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, a podatke o odlukama o raspoređivanju sredstava iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i unose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(6) Sadržaj i način vodenja evidencije iz stavka 3. ovoga članka, obrazac evidencije i način unosa podataka u informacijski sustav propisuje ministar uprave pravilnikom.“

Uz članak 9.

U stavku 1. 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 ili osoba koja je postala npr. općinskim načelnikom) otvorio poseban račun za sve članove predstavničkog tijela izabrane s iste liste grupe birača, te su u takvim slučajevima Državnom izbornom povjerenstvu dostavljali „zajednički“ godišnji financijski izvještaj.

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.

Uz članak 10.

U stavku 9. navedenog članka propisana je obveza članova čiji mandat miruje i koje zatvori račun da podnose financijski izvještaj, ali nigdje u Prijedlogu Zakona nije propisano što je sa obvezom dostave financijskog izvještaja u slučaju da taj član ne zatvori račun.

Međutim vezano uz navedeni stavak 9. mišljenja smo da nezavisni zastupnik/član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabran s liste grupe birača koji stavi mandat u mirovanje ne bi trebao zatvoriti poseban račun, budući da isti mogu ponovno aktivirati mandat i nastaviti sa svojim političkim aktivnostima, što je razlika u odnosu na prestanak mandata.

Uz članak 12.

U stavku 4. ovog članka propisana je obveza osoba koje daju donaciju da primatelju donacije dostave izjavu da se protiv njih ne vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima.

Državno izborne povjerenstvo upozoravalo je da je primateljima donacija teško utvrditi da li je donacija dopuštena ili ne, te je čak predlagalo da se propiše obveza davanja izjave od strane donatora, što Prijedlog Zakona sada i propisuje.

Ipak u tekstu Prijedloga Zakona trebalo bi propisati i oblik te izjave odnosno tko ju izdaje – da li porezna uprava na zahtjev donatora ili se radi o izjavi donatora na kojoj se ovjerava njegov potpis kod javnog bilježnika ili ovjera uopće nije potrebna?

Također trebalo bi propisati što se događa u slučaju ako donator ne dostavi ovu izjavu – može li se donacija primiti uz obvezu primatelja donacije da provjeri da li je ona dopuštena ili se automatski smatra nedopuštenom.

Ovdje je potrebno napomenuti da je rok propisan člankom 24. Prijedloga Zakona za povrat sredstava i donacija iz nedopuštenih izvora prekratak, ako bi primatelji donacija imali obvezu provjeriti dopuštenost primljenih donacija od strane pravnih i fizičkih osoba u slučaju da donatori ne dostave izjavu o tome.

Uz članak 13.

U stavku 2. navedenog članka propisano je da donacije u novcu donator uplaćuje na središnji račun političke stranke, odnosno na poseban račun nezavisnog zastupnika, odnosno člana predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranog s liste grupe birača iz članka 9. stavka 1. Zakona, odnosno na poseban račun osobe ovlaštene za zastupanje nezavisne liste, odnosno nositelja liste grupe birača i kandidata iz članka 16. stavka 3. ovog zakona.

Kako bi se otklonile moguće nejasnoće potrebno je u navedenom stavku dodati i poseban račun iz članka 16. stavka 1. i 2. Prijedloga Zakona na koji političke stranke mogu primati donacije za financiranje izborne promidžbe. U suprotnome čitajući ovu odredbu zakona, ne povezujući ju sa člankom 16. stavkom 1. i 2. proizlazi da političke stranke može primati donacije samo na središnji račun.

Nadalje, 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.

S tim u svezi, 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 tri puta (budući da se poseban račun za financiranje izborne promidžbe može otvoriti godinu dana prije izbora).

Uz članak 14.

Državno izborni povjerenstvo do sada je u nekoliko navrata isticalo nužnost definiranja izborne promidžbe u smislu Zakona o financiranju. Definicija izborne promidžbe predložena u stavku 2. ovog članka odgovara postojećoj definiciji izborne promidžbe u izbornoj praksi, te je smatramo nedovoljno preciziranom za potrebe provedbe ovog Zakona.

Državno izborni povjerenstvo suglasno je s odredbama Prijedloga Zakona koje predviđaju primjenu „informacijskog sustava za nadzor financiranja“ (koji se u dosadašnjim prijedlozima izmjena i dopuna Zakona nazivao „web aplikacija“), ali ovim putem ukazuje na uočene nedostatke u tim odredbama.

U članku 69. Prijedloga Zakona propisano je da je Državno izborni povjerenstvo nadležno za vođenje, održavanje i upravljanje informacijskim sustavom za nadzor financiranja te da Državni ured za reviziju ima pristup tom informacijskom sustavu.

Nejasno je na koji će se način informacijski sustav koristiti na lokalnim izborima, gdje su nadležna izborna povjerenstva prvenstveno nadležna za nadzor financiranja izborne promidžbe.

Nadalje, nejasno je da li je isključivo Državno izborni povjerenstvo ovlašteno odrediti sadržaj informacijskog sustava. Obzirom da je propisana obveza ministra financija da pravilnikom odredi obrazac izvješća sadržaj za pretpostaviti je da sadržaj mora bit usklađen sa sadržajem tih obrazaca. Također obzirom da Državni ured za reviziju provodi nadzor redovitog financiranja u pravilu u opsežnijem i detaljnijem opsegu nego Državno izborni povjerenstvo, sadržaj informacijskog sustava trebao bi se uskladiti i s njihovim potrebama.

Kako je u članku 72. Prijedloga Zakona propisano da Zakon stupa na snagu 1. listopada 2015., te kako Hrvatski sabor još nije niti raspravlja o ovom Prijedlogu Zakona, smatramo teško izvedivim da se u tako kratkom vremenu može osmislit i stvoriti informacijski sustav, koji bi se adekvatno mogao primijeniti u praksi kako to predviđaju odredbe Prijedloga Zakona. Potrebno je pravodobno organizirati suradnju sa ostalim tijelima radi izrade informacijskog sustava. Osim toga Državno izborni povjerenstvo mora pravodobno započeti pripremu za provedbu izbora zastupnika u Hrvatski sabor, koji bi se trebali održati krajem 2015. ili početkom 2016. godine.

Vezano uz obvezu Državnog izbornog povjerenstva da istovremeno s dostavom izvješća mora osigurati njihovu objavu na svojoj web stranici, napominjemo da bi u praksi istovremena objava mogla predstavljati problem. Stoga predlažemo da se za objavu izvješća propiše rok od bar 48 sati od dostave tih podataka, kao što je to slučaj u članku 53. stavku 6. Prijedloga Zakona, u dijelu koji se odnosi na objavu dostavljenih izvješća o financiranju referendumskih aktivnosti i referendumskih promidžbi.

Navedeno se odnosi na članak 14., ali na odgovarajući način i na ostale odredbe Prijedloga Zakona u kojima se propisuje korištenje informacijskog sustava za dostavu podataka Državnom izbornom povjerenstvu, kao i obveza Povjerenstva da istovremeno objavi dostavljene podatke.

Vezano uz objavu podataka o medijskim uslugama, smatramo da je potrebno 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 16.

U stavku 1. navedenog članka navodi se da su političke stranke koje predlažu kandidate na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, na izborima za članove u Europski parlament, na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne otvoriti poseban račun za financiranje izborne promidžbe.

Budući da političke stranke na izborima za Hrvatski sabor sukladno Zakonu o izboru za zastupnike u Hrvatski sabor predlažu liste za izbor zastupnika (I.-XI. izborne jedinice) te kandidate za zastupnike nacionalnih manjina (XII. izborna jedinica), radi otklanjanja mogućih nejasnoća potrebno je u navedenom stavku koristiti zakonsku terminologiju, odnosno iza riječi „predlažu“ dodati riječi „liste za izbor zastupnika i“.

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 stavcima 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 i 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.

U stavku 5. istog članka potrebno je propisati da je poseban račun iz stavka 1., 2. i 3. istog članka račun putem kojeg su izborni sudionici dužni obavljati sve transakcije vezane uz financiranje izborne promidžbe. Za nepoštivanje navedene odredbe potrebno je predvidjeti prekršajnu sankciju.

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 23. Prijedloga Zakona.

Iz stavka 14. istog članka proizlazi da se naknada troškova izborne promidžbe mora isplatiti u cjelokupnom iznosu koji prema Odluci Vlade RH pripada pojedinom kandidatu, a ako su njegovi troškovi manji od propisanog iznosa naknade izborne promidžbe on mora preostala sredstva vratiti razmjerno uplatiocima. Što se događa ukoliko kandidat ne vratiti preostala sredstva?

Kako bi se spriječila zloupotreba naknade troškova izborne promidžbe u zakonu je potrebno definirati da se isplata naknade troškova izborne promidžbe vrši do visine učinjenih troškova izborne promidžbe, a najviše do visine koju Vlada RH propisuje svojom Odlukom.

Predlažemo brisati stavak 15. ovog članka, 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.

Na kraju je važno istaknuti slijedeće.

Obzirom na nadolazeće izbore za zastupnike u Hrvatski sabor, smatramo da je u Prijedlogu Zakona potrebno preciznije definirati slijedeće situacije:

- koliko posebnih računa za financiranje izborne promidžbe otvara politička stranka u slučaju kada je politička stranka ovlaštena međusobnim sporazumom u ime zajedničke liste otvoriti taj račun, ali ista sudjeluje u više izbornih jedinica i to u različitim koalicijama;
- koliko posebnih računa otvara politička stranka koja predlaže kandidate u 12. izbornoj jedinici (pripadnici nacionalnih manjina) a ujedno sudjeluje i u ostalim izborim jedinicama.

Uz članak 17.

Kako bi se izbjegle moguće nejasnoće vezane uz primjenu navedene odredbe Prijedloga Zakona smatramo nužnim jasnije propisati način na koji političke stranke mogu uplatiti sredstva, odnosno koje to usluge i proizvode politička stranka može donirati svom kandidatu za izbornu promidžbu kandidata i to na način kako je naznačeno u Prijedlogu Zakona u obrazloženju uz članak 17.

Između ostalog, u navedenom članku potrebno je izričito propisati da političke stranke ne mogu sa svojeg računa, isključivo za potrebe izborne promidžbe kandidata, plaćati proizvode i usluge i davati ih kandidatu kao svoje donacije, kao što je to navedeno u obrazloženju uz navedeni članak.

Uz članak 18.

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 24 stavak 1. podstavak 7. Prijedloga Zakona, te kako bi se otklonile sve nedoumice vezane uz navedenu problematiku, smatramo da je nužno zakonom propisati obvezu jedinicama da nakon raspisivanja izbora odrede uvjete i cijene korištenja javnih površina, sukladno njihovoj odluci o komunalnom redu, te prostorija za izbornu promidžbu izbornih sudionika (npr. društveni domovi, poslovni prostori, dvorane i sl.) kako bi se svim izbornim sudionicima omogućilo da pod istim uvjetima mogu provoditi svoju izbornu promidžbu.

Uz članak 20., 21. i 22.

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.

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.

Budući da je u stavku 3. navedenog članka propisano da se naknada troškova izborne promidžbe isplaćuje iz državnog proračuna potrebno je precizirati koje tijelo je ovlašteno za isplatu – da li je to Državno izborno povjerenstvo, koje je do sada u praksi isplaćivalo tu naknadu, ili bi to trebalo biti neko drugo tijelo.

Uz sve prethodno navedeno potrebno je uzeti u obzir i primjer sa nedavno održanih izbora za predsjednika Republike Hrvatske na kojima je kandidat Ivan Sinčić ostvario pravo na naknadu troškova u iznosu od 426.900,38 kn, dok je isti prikazao ukupno 106.055,38 kn troškova (rashoda) izborne promidžbe. Nastali troškovi vezani uz financiranje izborne promidžbe podmireni su iz donacija fizičkih i pravnih osoba te vlastitih sredstva kandidata. Dakle, navedeni kandidat je ostvario znatno više novčanih sredstava nego što je prikazao troškova, stoga navedeno bi moglo predstavljati svojevrsnu zaradu za kandidata, odnosno za političku stranku koja ga je kandidirala, a zarada nije i ne smije biti svrha naknade troškova izborne promidžbe.

Uz članak 26.

Potrebno je definirati pojam „troškovi izborne promidžbe“ i razdoblje u kojem oni nastaju.

Nužno je točno definirati koji se sve troškovi mogu podvesti pod troškove izborne promidžbe.

Nadalje, budući da je dvojbeno da li troškovi nastali nakon završetka izborne promidžbe npr. troškovi vezani uz zakup prostora, hranu, piće i dr. nastali na dan izbora radi organiziranog čekanja rezultata izbora (izborna noć) se mogu podvesti pod iste ili ne, potrebno je u zakonu izričito propisati rok do kada nastaju troškovi vezani uz financiranje izborne promidžbe (npr. do početka izborne šutnje).

Uz članak 28.

Državno izborno povjerenstvo predlaže ukinuti ovaj članak, jer nije jasna njegova svrha, obzirom da su podaci o svim donacijama primljenim tijekom godine vidljivi u godišnjem finansijskom izvješću.

Ukoliko članak 28. Prijedloga Zakona ne bude brisan, predlažemo promjenu naslova iznad tog članka, tako da glasi: „Dostavljanje i objavljivanje podataka o polugodišnjim donacijama“.

Vezano uz stavak 2. ovog članka, 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, uvezvi u obzir prekršajnu odredbu članka 62. stavak 1. alineja 16.

Nadalje, u stavku 6. i 7. 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 dalnjem 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.

Stoga predlažemo u Prijedlog Zakona uvrstiti članak 29.a, kako je navedeno dalje u tekstu u komentarima uz članak 29. Prijedloga Zakona.

Uz članak 29.

Predlažemo da se stavak 1. navedenog članka briše.

Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske 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 prethodno navedeno, smatramo da bi u tom slučaju trebalo propisati da Državno izborno povjerenstvo provodi nadzor vezan uz godišnje financiranje samo po prijavi.

Predlažemo u svakom slučaju u stavku 1. ovog članka brisati riječi „financiranje iz sredstava državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“.

Kako smo prethodno u tekstu već naveli, ovime se uvodi potpuno nova ovlast i znatno proširuje djelokrug Državnog izbornog povjerenstva u odnosu na sada važeći Zakon.

Ovakvim povećanjem djelokruga Državnog izbornog povjerenstva povećava se i broj subjekata nadzora za 577 (555 općina i gradova, 20 županija, Grad Zagreb i Hrvatski sabor) što iziskuje dodatna sredstva, ljudske kadrove i organizaciju rada unutar povjerenstva, a radi se o poslovima koji nisu vezani uz osnovnu zadaću Državnog izbornog povjerenstva da kao neovisno tijelo provodi izbore te nadzire financiranje izborne promidžbe sukladno izbornim zakonima.

Nadalje, ukoliko se ne usvoji prijedlog da se u potpunosti briše stavak 1. članka 29. Prijedloga Zakona, kako bi Državno izborno povjerenstvo imalo točne i potpune podatke o subjektima nadzora predlaže se u tekst Prijedloga Zakona uvrstiti članak 29.a, kako slijedi:

„(1) U svrhu provedbe nadzora godišnjeg finansijskog poslovanja i godišnjih finansijskih izvještaja iz članka 29. st. 1. ovog Zakona, Državno izborno povjerenstvo vodi evidenciju političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača.

(2) Podatke iz stavka 1. ovoga članka Državno izborno povjerenstvo vodi u informacijskom sustavu.

(3) U informacijski sustav iz stavka 2. ovoga članka podatke o političkim strankama unosi Ministarstvo uprave, podatke o nezavisnim zastupnicima unosi Hrvatski sabor, a podatke o članovima predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u informacijski sustav unose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(4) Sadržaj i način vođenja evidencije iz stavka 1. ovoga članka, obrazac evidencije i način unosa podataka u informacijski sustav propisuje ministar uprave pravilnikom.“

Uz članak 32.

Predlažemo da se u stavku 5. ovog članka definira da se godišnji program rada, i finansijski plan, koji se dostavljaju uz godišnji finansijski izvještaj, podnose za razdoblje na koje se taj izvještaj odnosi, a ne za razdoblje iduće kalendarske godine, kako to proizlazi iz teksta ove odredbe Prijedloga Zakona.

Uz članak 36.

Nije jasno iz kojeg razloga su u stavku 3. ovog članka 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 informacijski sustav?

Ujedno napominjemo da je Zakonom nužno propisati minimalan sadržaj finansijskog plana i godišnjeg programa rada, budući da je praksa pokazala da subjekti nadzora pod ovim nazivima kao sastavne dijelove godišnjeg finansijskog izvještaja dostavljaju različite sadržaje, koji u većini slučajeva ne odgovaraju podacima koje bi ovi sastavni dijelovi trebali sadržavati.

Uz članak 40.

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.

Najveći problemi vezani uz poštivanje navedenog roka pokazali su se na proteklim lokalnim izborima na kojima je proveden nadzor nad 5444 izborna sudionika, a za koja je bilo potrebno u preostalom roku od 30 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.

Nadalje, Državno izborno povjerenstvo smatra nepotrebnim da ono na svojoj web stranici objavljuje i dostavlja Hrvatskom saboru izvješće o obavljenom nadzoru godišnjeg finansijskog poslovanja i godišnjih finansijskih 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.

Državno izborno povjerenstvo je tijekom svih dosadašnjih rasprava, koje su prethodile izradi kako Zakona tako i njegovih izmjena, isticalo neopravdanost GONG-ovog prijedloga da se Zakonom Povjerenstvu propiše obaveza podnošenja izvješća Hrvatskom saboru, jer uopće ne postoji opravdana svrshodnost takovog izvješća, osim one da se Povjerenstvo dodatno optereti. Naime to izvješće bi se odnosilo na isto vremensko razdoblje kao i izvješće koje podnosi Državni ured za reviziju i koji će se samo u izričaju i možda u obimu razlikovati od revizijskog izvješća obzirom da su ovlasti koje Povjerenstvo ima temeljem nadzora manje od onih revizijskih.

Nadalje, predlažemo da se u odredbama, koje se odnose na administrativnu sankciju potpunog gubitka naknade troškova izborne promidžbe, uvaži načelo razmjernosti.

Naime, prema postojećem zakonskom rješenju, koje se Prijedlogom Zakona nije mijenjalo, navedena administrativna sankcija jednako pogađa izborne sudionike bez obzira na konkretne okolnosti svakog pojedinog slučaja. Primjerice, ako Državno izborno povjerenstvo nadzorom utvrdi da je izborni sudionik koristio sredstva prikupljena za financiranje izborne promidžbe za osobnu odjeću mora mu izreći administrativnu sankciju potpunog gubitka troškova izborne promidžbe, bez obzira da li ta sredstva iznose 100,00 kuna, što predstavlja neznatan dio troškova njegove izborne promidžbe, ili 1.000.000,00 kuna što predstavlja znatan dio troškova njegove izborne promidžbe.

Uz članak 42.

Državno izborno povjerenstvo suglasno je s tekstrom članka 42. Prijedloga Zakona.

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 43.

Državno izborno povjerenstvo smatra da je nužno razmotriti svrhu administrativnih sankcija u okviru nadzora financiranja.

Odredbama Prijedloga Zakona koje se odnose na administrativne i prekršajne sankcije, ukida se dvostruko kažnjavanje, ali na nesustavan način.

Tako iz predloženih odredbi primjerice proizlazi da kandidat za načelnika koji, suprotno članku 19. 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 44.

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.

Kao što smo prethodno već spomenuli, 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 finansijskom izvješću biti prikazani isti podaci samo za cijelu godinu.

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 5.001,00 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 tekstrom predloženog stavka 5. članka 44. Prijedloga Zakona. 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 oduzeta u slučaju povrede Zakona.

Također ističemo i činjenicu da Državno izborno povjerenstvo, odnosno njegova stručna služba koja broji sveukupno 7 osoba koje rade na nadzoru financiranja neće moći provesti obaveze koje se nameću novim sustavom provođenja administrativnih sankcija, naročito što je za neke od tih sankcija prvo propisano njihovo izricanje, a potom, nakon

ispunjena obaveze, njihova obustava, što još dodatno opterećuje rad Povjerenstva. Rješenje te situacije bi možda bilo uvođenje samo jedne vrste sankcija i to prekršajne.

Uz članak 45.

Državno izborno povjerenstvo smatra da je potrebno urediti način financiranja referenduma, ali ne na način kako je to propisano Prijedlogom Zakona.

Namjera predlagatelja Zakona da se u tekst Zakona dodaju i odredbe o financiranju referenduma je ishitrena, te se čitajući tekst Prijedloga Zakona dobiva dojam da su samo preslikane postojeće odredbe koje se odnose na financiranje izborne promidžbe, bez da se prethodno dobro proučila materija referenduma i financiranja referenduma 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 referenduma ne mogu samo analogno primijeniti odredbe o financiranju izborne promidžbe, već je način i nadzor financiranja referenduma potrebno uskladiti sa načinom i svrhom provedbe referenduma, kao oblika neposrednog odlučivanja birača.

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

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

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

Državno izborno povjerenstvo je prilikom rasprave o nadzoru nad financiranjem referenduma isticalo kako obaveze koje se propisuju sudionicima referenduma trebaju biti puno jednostavnije jer se radi o ad hoc „udrugama gradana“ koje nemaju infrastrukturu kao što je imaju političke stranke i teško je zamisliti da će se itko htjeti prihvati organizacije referenduma koje mu propisuju tolike obaveze i drastične kazne. No, umjesto da se njihova obaveza svede samo na objavu svih donatora i to dva dana prije održavanja referenduma budući da je do sada u raspravama isticano bitnim da javnost sazna tko su donatori koji podržavaju referendum, odnosno koji mu se protive, propisana je i dodatna obaveza podnošenja izvješća 7 dana prije njegovog održavanja. Upitna je i obaveza dostave izvješća u roku 8 dana od isteka roka za prikupljanje potpisa birača jer se u tom trenutku uopće ne zna da li će referendum biti uopće raspisan pa je nesvrishodno obvezivati Povjerenstva da, uz sve druge obaveze, provjerava te donatore i donacije. Ističemo također da tek u trenutku raspisivanja referenduma njegovi sudionici u stvari postaju subjekti referenduma, pa se postavlja čak i pitanje zakonitosti javne objave donatora u slučaju da se referendum iz bilo kojeg razloga ne raspiše. Smatramo da se prilikom razrade odveza referendumskim subjektima uopće nije vodilo računa o prirodi i razlozima zbog kojih on uopće postoji u pravnom sustavu već su se jednostavno preslikale obaveze iz dijela Zakona namijenjene političkim subjektima i nadodale još i neke nove. Ovakav komplikiran sustav nadzora nad financiranjem referenduma nipošto neće pridonijeti daljnjoj demokratizaciji društva i uključivanju građana u neposredno odlučivanje. Smatramo da ovako komplikiran sustav neće dobiti niti podršku nevladinih udruga koje se zalažu za što veću demokratizaciju društva i što veće uključivanje građana u neposredno odlučivanje.

U Prijedlogu Zakona, nije propisano što u slučaju ako odredena skupina građana (u kojoj mogu biti i osobe iz javnog i političkog života) svojim aktivnostima izražava svoje protivljenje raspisivanju referenduma 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 Protoreferendumski odbor. Ako ne postoji način da se takve građane „prisili“ da se registriraju kao Protoreferendumski 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 Prijedloga Zakona koje se odnose na način i nadzor financiranja Protoreferendumskog 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 Protoreferendumski 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 46.

Predlažemo brisati ovaj članak.

Obzirom da se referendum pokreće na inicijativu građana, te da cilj referenduma predstavlja odredenu 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, Protoreferendumskog odbora ili bilo kojeg drugog građanina trebala bi se smatrati donacijom.

Uz članak 47.

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 nestранаčko praćenje, nadgledanje i unaprjeđivanje izbornog sustava, koje se financiraju i iz državnog proračuna, nikako ne bi smjele donirati sredstva za financiranje referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe.

U odredbama stavka 8. i 9. ovog članka, koje se odnose na ograničenje iznosa donacija, 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 10., 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.

Uz članak 49.

Rok određen za otvaranje posebnog računa u stavku 2. ovog članka 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.

Predlažemo 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 51.

Obzirom da u obrazloženju Prijedloga Zakona uz članak 51. nije navedeno iz kojeg razloga su brisane odredbe o zabrani korištenja sredstva državnog ili lokalnog proračuna odnosno korištenje uredskih prostorija, službenih vozila i uredske opreme državnih tijela i lokalnih jedinica za potrebe referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe, smatramo da je potrebno pojasniti navedeno.

Uz članak 53.

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.

Uz članak 58.

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 60.

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. ovog članka, jer se postavlja pitanje što se dešava ukoliko utrošena sredstva ne odgovaraju primjenim sredstvima. Naime, niti u jednoj odredbi Zakona nije propisano da sudionici referenduma ne smiju potrošiti više sredstava nego što prime.

Uz članak 62.

Iz teksta odredbe članka 62. stavka 1. alineje 9. 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 62. stavka 1. alineju 25., koja se odnosi na referendumskе aktivnosti i referendumsku promidžbu.

Nadalje, prekršajnim odredbama članka 62. nisu propisani prekršaji za sljedeće povrede odredbi Zakona, koje smatramo da je potrebno uvrstiti na odgovarajući način u Zakon:

- neotvaranje posebnog računa za redovito godišnje financiranje (članak 9. stavak 1. Prijedloga Zakona);
- prekršaj u slučaju ako nezavisni zastupnik i član predstavničkog tijela ne vrati neutrošena finansijska sredstva, novčani iznos tržišne protuvrijednosti imovine ili imovinu sukladno članku 10. Prijedloga Zakona;
- neotvaranje posebnog računa za financiranje izborne promidžbe sukladno članku 16. Prijedloga Zakona;
- obavljanje transakcija, koje se odnose na financiranje izborne promidžbe putem drugog računa, a ne posebnog računa za financiranje izborne promidžbe sukladno članku 16. stavku 8. Prijedloga Zakona;
- prekršaj u slučaju ako izborni sudionici na traženje Državnog izbornog povjerenstva ne dostave svu traženu dokumentaciju vezanu uz financiranje izborne promidžbe sukladno članku 37. Prijedloga Zakona

Uz članak 68.

Državno izborno povjerenstvo predlaže zadržati postojeće zakonsko rješenje prihvatljivo i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, da se obavijest dostavlja Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, a ne nadležnom državnom odvjetništvu.

III. PREPORUKE STRUČNJAKA IPA 2010. TWINNING LIGHT PROJEKTA „JAČANJE SUSTAVA NADZORA FINANCIRANJA POLITIČKIH AKTIVNOSTI I IZBORNE PROMIDŽBE“

U očitovanju na prijedloge izmjena i dopuna Zakona o financiranju, koje je Državno izborno povjerenstvo u studenom 2014. uputilo Ministarstvu uprave, navedene su preporuke stručnjaka IPA 2010. Twinning Light projekta pod nazivom „Jačanje sustava nadzora financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe“, za koje je predloženo da se uzmu u obzir prilikom izmjena i dopuna Zakona te da se na odgovarajući način ugrade u odredbe Zakona o financiranju.

U tekstu Prijedloga Zakona usvojena je samo preporuka o uvodenju informacijskog sustava za nadzor financiranja.

Navedene preporuke, koje pak nisu uvrštene u tekst Prijedloga Zakona su:

1. Poduzeti 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. Definirati precizno troškove izborne promidžbe, što bi uvelike pomoglo prilikom nadzora financiranja izborne promidžbe
3. Jasnije propisati što se smatra „drugim izvorom“ (članak 3. stavak 1. Prijedloga Zakona) te što su „programi namijenjeni za edukaciju“ (članak 22. stavak 5. Prijedloga Zakona)
4. Stručnjaci navode da Zakon o financiranju predviđa ograničenje iznosa donacija, ali ne postoje ograničenja vezana uz izvor i iznos prihoda donatora. Stoga stručnjaci preporučuju dopuniti Zakon s odredbama o ograničenjima finansijskih 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.
5. Zakon bi se sadržajno trebao podijeliti na dva dijela odnosno na dio koji se odnosi na redovnu političku aktivnost te na dio koji se odnosi na nadzor financiranja izborne promidžbe.
6. Preporuka je da se uspostavi elektronski registar članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga u komentarima uz članak 29. predlažemo u tekst Prijedloga Zakona uvrstiti članak 29.a

S poštovanjem,

