



Strazbur, 7. decembar 2012. godine

Greco RC-III (2012) 17E

Treći krug evaluacije

Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru

"Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2)"

* * *

"Transparentnost finansiranja političkih partija"

Usvojio GRECO
na 58. plenarnom sastanku
(Strazbur, 3-7. decembar 2012. godine)

I. UVOD

1. Izvještaj o usaglašenosti procjenjuje mjere koje su nadležni organi u Crnoj Gori preduzeli na sprovođenju 14 preporuka koje su date u Izvještaju o trećem krugu evaluacije za Crnu Goru (pogledati stav 2), koje se odnose na dvije odvojene teme, odnosno:
 - **I tema – Inkriminacija:** članovi 1a i 1b, 2-12, 15-17, 19 stav 1 Krivično-pravne konvencije o korupciji (ETS 173), članovi 1-6 dodatnog Protokola (ETS 191) i Vodeći princip 2 (inkriminacija korupcije).
 - **II tema – Transparentnost finansiranja političkih partija:** članovi 8, 11, 12, 13b, 14 i 16 Preporuke Rec(2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i predizbornih kampanja i - uopštenije – Vodeći princip 15 (finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja).
2. Izvještaj o trećem krugu evaluacije usvojen je na 49. plenarnom zasijedanju GRECO-a (29. novembar – 3. decembar 2010. godine), a javno publikovan 14. decembra 2010. godine, nakon odobrenja od strane Crne Gore (Greco Eval III Rep (2010) 7E, [Tema I](#) i [Tema II](#)).
3. Kako se to zahtijeva Poslovníkom GRECO-a, nadležni organi Crne Gore dostavili su Izvještaj o stanju u vezi mjera preduzetih na sprovođenju preporuka. Taj izvještaj je dostavljen 2. jula 2012. godine i poslužio je kao osnova za Izvještaj o usaglašenosti.
4. GRECO je odabrao Bosnu i Hercegovinu i San Marino da imenuju izvjestioce za postupak ocjene usaglašenosti. Imenovani izvjestioci su gđin Eros GASPERONI, prvi sekretar, Ministarstvo vanjskih poslova, u ime San Marina, i gđin Vjekoslav VUKOVIC, pomoćnik ministra, Sektor za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i zloupotrebe droga, Ministarstvo bezbjednosti, u ime Bosne i Hercegovine. U sastavljanju Izvještaja o usaglašenosti pomogao im je Sekretarijat GRECO-a.
5. Izvještaj o usaglašenosti ocjenjuje sprovođenje svake pojedinačne preporuke sadržane u Izvještaju o evaluaciji i utvrđuje ukupnu ocjenu nivoa usaglašenosti države članice sa tim preporukama. Realizacija svake neizvršene preporuke (djelimično realizovane ili nerealizovane) ocjenjivaće se na osnovu daljeg Izvještaja o stanju koji nadležni organi dostavljaju 18 mjeseci nakon usvajanja ovog Izvještaja o usaglašenosti.

II. ANALIZA

Tema I: Inkriminacije

6. Podsjećamo da je GRECO u svom izvještaju o evaluaciji dao 5 preporuka Crnoj Gori vezano za I temu. U nastavku se prikazuje usaglašenost sa tim preporukama.

Preporuka i.

7. *GRECO da se usklade odredbe koje se odnose na krivična djela podmićivanja (u javnom i privatnom sektoru) i protivzakonitog uticaja, u cilju poboljšanja dosljednosti i jasnoće, a posebno uvođenjem zakonskih mjera neophodnih da se nedvosmisleno obuhvate: a) nematerijalna korist; b) posredan način izvršenja djela i c) treća lica u čiju se korist vrše (stav 68).*

8. Nadležni organi Crne Gore ukazali su na to da je Krivični zakonik (KZ) izmijenjen i dopunjen 22. juna 2011. godine sa ciljem usaglašavanja sa preporukama GRECO-a u ovoj oblasti. Posebno je formulacija odredbi koje se odnose na podmićivanje (članovi 423 i 424 KZ o podmićivanju u javnom sektoru i članovi 276a i 276b KZ o podmićivanju u privatnom sektoru) i protivzakoniti uticaj (članovi 422 i 422a KZ) izmijenjena u svrhu njihove harmonizacije. Sve se sada odnose na sve vrste koristi, bilo materijalnu ili nematerijalnu (*"poklon ili druga korist"*), direktno ili indirektno izvršenje (*"neposredno ili posredno"*) i korisnike treće strane (*"ko posreduje"*).
9. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje da su kaznene odredbe koje se odnose na podmićivanje i protivzakonit uticaj tako usaglašene da nesumnjivo pokrivaju različite elemente krivičnih djela sa elementima korupcije kako su navedena u Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji (ETS 173). Takva harmonizacija dovodi do veće pravne sigurnosti sistema na dobrobit ne samo praktičara koji primjenjuju zakon, već i opšte javnosti.
10. GRECO zaključuje da je preporuka i zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka ii.

11. *GRECO da se obezbijedi da odredbe koje se odnose na krivična djela primanja i davanja mita u javnom sektoru obuhvate sva činjenja/nečinjenja u vršenju funkcija javnog funkcionera, bez obzira na to da li ih obavlja u sklopu svojih službenih ovlašćenja.*
12. Nadležni organi Crne Gore naglašavaju da nova formulacija relevantnih odredbi koje se dnose na podmićivanje u javnom sektoru (članovi 423 i 424 KZ) obuhvata sva činjenja i nečinjenja u vršenju funkcija službenog lica (*"službenu ili drugu radnju"*), bez obzira da li su striktno u sklopu njihovih službenih ovlašćenja, uključujući i one koji prostiču iz zloupotrebe službenog položaja¹.

¹ Član 423 KZ, primanje mita:

- (1) Službeno lice koje neposredno ili posredno zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje prihvati obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do dvanaest godina.
- (2) Službeno lice koje neposredno ili posredno zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje prihvati obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do osam godina.
- (3) Službeno lice koje izvrši djelo iz st. 1 ili 2 ovog člana u vezi sa otkrivanjem krivičnog djela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina.
- (4) Službeno lice koje poslije izvršenja, odnosno neizvršenja službene ili druge radnje iz st. 1, 2 i 3 ovog člana, a u vezi s njom, zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.
- (5) Strano službeno lice koje učini djelo iz st. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.
- (6) Ako odgovorno ili drugo lice u ustanovi ili drugom subjektu koji se ne bavi privrednim poslovanjem učini djelo iz st. 1, 2 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.
- (7) Primljeni poklon i druga korist oduzeće se.

Član 424 KZ, davanje mita:

- (1) Ko službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist za njega ili drugog, da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom davanju mita službenom licu, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.
- (2) Ko službenom licu ili drugom licu da, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist za njega ili drugog, da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom davanju mita službenom licu, kazniće se zatvorom do tri godine.
- (3) Odredbe st. 1 i 2 ovog člana primjenjuju se i kad je poklon ili druga korist data, ponuđena ili obećana stranom službenom licu.
- (4) Učinilac djela iz st. 1, 2 i 3 ovog člana koji je prijavio djelo prije nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne.
- (5) Odredbe st. 1, 2 i 4 ovog člana primjenjuju se i kad je poklon ili druga korist data, ponuđena ili obećana odgovornom ili drugom licu u ustanovi ili drugom subjektu koji se ne bavi privrednim poslovanjem.

13. GRECO pozdravlja izmjene i dopune zakona uvedene sa ciljem usaglašavanja sa preporukom ii, koje se sada čine da u principu omogućavaju obuhvat svih činjenja i nečinjenja omogućenih vezano za funkciju javnog funkcionera, bez obzira na to da li ih oni obavljaju u sklopu svojih službenih ovlašćenja ili ne.

14. GRECO zaključuje da je preporuka ii zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka iii.

15. *GRECO da se obezbijedi da strani arbitri i porotnici budu eksplicitno obuhvaćeni odredbama o podmićivanju, a shodno članovima 4 – 6 Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 191).*

16. Nadležni organi Crne Gore objašnjavaju da KZ, kako je izmijenjen i dopunjen, sada sadrži revidiranu i proširenu definiciju termina „strano službeno lice“ koja obuhvata funkcije stranih arbitara i porotnika (*“lica koja obavljaju službene dužnosti u stranoj zemlji na osnovu i u skladu sa zakonima, ugovorima ili arbitražnim sporazumima ”*, član 142, stav 5a)².

17. GRECO Pozdravlja izmjene koje su uvedene u KZ kako bi se obuhvatilo podmićivanje stranih porotnika i arbitara, u skladu sa onim što se traži preporukom iii.

18. GRECO zaključuje da je preporuka iii zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka iv.

19. *GRECO da se (i) obezbijedi konzistentna definicija podmićivanja u privatnom sektoru; (ii) da se na nedvosmislen način obuhvate sva lica koja upravljaju ili rade – u bilo kom svojstvu – u pravnim licima u privatnom sektoru; (iii) da se nedvosmisleno obuhvate sve instance koje ukazuju na zloupotrebu položaja od strane lica koje daje, odnosno prihvata mito.*

20. Nadležni organi Crne Gore ukazuju na to da su nekonzistentosti i preklapanja dvije različite odredbe o inkriminaciji podmićivanja u privatnom sektoru, kako je to utvrđeno u Izveštaju o trećem krugu evaluacije, sada uklonjene. U skladu sa tim, podmićivanje u privatnom sektoru inkriminiše se članovima 276a i 276b KZ u pogledu pravnih lica koja se bave privrednom djelatnošću³; podmićivanje odgovornih lica u nekomercijalnim/neprofitnim organizacijama i

² Član 142 KZ, definicija službenog lica:

5a) lica koje u stranoj državi obavlja zakonodavnu, izvršnu, sudsku ili drugu javnu funkciju za stranu državu, lica koje u stranoj državi obavlja službene dužnosti na osnovu zakona, propisa donijetih na osnovu zakona, ugovora ili arbitražnog sporazuma, lica koje obavlja službenu dužnost u međunarodnoj javnoj organizaciji i lica koje obavlja sudsku, tužilačku ili neku drugu funkciju u međunarodnom sudu.

³ Član 276a KZ, primanje mita u privrednom poslovanju:

(1) Odgovorno ili drugo lice koje radi za ili u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje za sebe ili drugog, neposredno ili posredno, zahtijeva ili primi poklon ili drugu protivpravnu korist ili prihvati obećanje poklona ili druge protivpravne koristi da zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu ili da se uzdrži od takvog djelovanja na štetu ili u korist privrednog društva za koje ili u kojem radi ili drugog lica, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Učinilac djela iz stava 1 ovog člana koji, poslije zaključenja ugovora ili postizanja poslovnog dogovora ili poslije pružene usluge ili uzdržavanja od takvog djelovanja, za sebe ili drugog zahtijeva ili primi poklon ili drugu protivpravnu korist ili prihvati obećanje poklona ili druge protivpravne koristi, kazniće se zatvorom do dvije godine.

(3) Primljeni poklon i druga protivpravna korist oduzeće se.

Član 276b KZ, davanje mita u privrednom poslovanju:

ustanovama (npr. škole, bolnice, sindikati) obuhvaćeno je članom 423, stav 6 i članom 424, stav 4 KZ⁴.

21. Konkretno vezano na krug lica obuhvaćenih odredbama o podmićivanju, "svako lice" može biti učinilac krivičnog djela podmićivanja, bez obzira na to da li im je formalno povjeren određeni stepen odgovornosti u privatnom pravnom licu. Isto tako, više se ne zahtijeva da djelo bude na štetu privrednog društva; krivično djelo može se izvršiti i u korist privrednog društva u kome davalac/primalac mita radi ("na štetu ili u korist privrednog društva").
22. GRECO podsjeća da su u vrijeme usvajanja Izvještaja o trećem krugu evaluacije paralelno postojala dva niza pravila vezano za podmićivanje u orgaizacijama i subjektima koji obavljaju privrednu djelatnost. To je sada razriješeno: podmićivanjem u privrednom poslovanju bave se članovi 276a i 276b KZ, dok se podmićivanje u nekomercijalnim/neprofitnim subjektima reguliše u članu 423, stav 6 i članu 424, stav 4 KZ. Osim toga, u skladu sa izmjenama i dopunama KZ, sada je moguće obuhvatiti sve osobe koje rade u subjektu privatnog sektora, a da se nužno ne pretpostavlja određeni stepen odgovornosti u datom subjektu i bez potrebe da element kršenja dužnosti obuhvata štetu po privredno društvo. Čini se da je to u skladu sa onim što je traženo u okviru preporuke iv.
23. GRECO zaključuje da je preporuka iv zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka v.

24. *GRECO da se (i) ukine zahtjev dvostruke inkriminacije, a u vezi sa krivičnim djelima podmićivanja i protivzakonitog uticaja koja su počinjena u inostranstvu; (ii) uspostavi nadležnost za krivična djela korupcije počinjena u inostranstvu, od strane nedržavljana, ali koja uključuju predstavnike međunarodnih organizacija, članove međunarodnih parlamentarnih skupština i zvaničnike međunarodnih sudova, koji su istovremeno i crnogorski državljani.*
25. Nadležni organi Crne Gore naglašavaju da se dvostruka inkriminacija više ne zahtijeva u odnosu na krivična djela podmićivanja i protivzakonitog uticaja počinjena u inostranstvu (član 138, stav 4 KZ)⁵. Isto tako, Crna Gora zadržava nadležnost nad svim krivičnim djelima sa elementima korupcije koja u inostranstvu počine strani državljani, ali koja uključuju i državljane Crne Gore (član 137, stav 1 KZ)⁶.

(1) Ko da, ponudi ili obeća poklon ili drugu protivpravnu korist odgovornom ili drugom licu koje radi za ili u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja da, za sebe ili drugog, zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu na štetu ili u korist privrednog društva za koje ili u kojem radi ili drugog lica ili ko posreduje pri ovakvom davanju mita, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

(2) Učinioc djela iz stava 1 ovog člana koji je poklon ili drugu protivpravnu korist dao na zahtjev odgovornog ili drugog lica koje radi za ili u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja, a djelo je prijavio prije nego što je saznao da je ono otkriveno, može se osloboditi od kazne.

(3) Primljeni poklon i druga protivpravna korist oduzeće se.

⁴ Pogledati fusnote 1 i 2.

⁵ Član 138 KZ, posebni uslovi za krivično gonjenje:

(4) U slučaju iz čl. 136 i 137 ovog zakonika krivično gonjenje će se preduzeti samo kad se za krivično djelo kažnjava i po zakonu zemlje u kojoj je djelo učinjeno, osim za krivična djela iz čl. 276a, 276b, 422, 422a, 423 i 424 ovog zakonika. Kad se u slučaju iz čl. 136 i 137 stav 1 ovog zakonika, po zakonu zemlje u kojoj je djelo učinjeno za to krivično djelo ne kažnjava, krivično gonjenje se može preduzeti samo po odobrenju Vrhovnog državnog tužioca.

⁶ Član 137 KZ, Važenje krivičnog zakonodavstva Crne Gore za stranca koji učini krivično djelo u inostranstvu:

(1) Krivično zakonodavstvo Crne Gore važi i za stranca koji van teritorije Crne Gore učini prema njoj ili njenom državljaninu krivično djelo i kad nijesu u pitanju krivična djela navedena u članu 135 ovog zakonika ili učini krivično djelo iz čl. 276a, 276b,

26. GRECO pozdravlja izmjene i dopune KZ kojima se Crnoj Gori omogućava široka nadležnost nad gonjenjem za krivična djela korupcije u inostranstvu koja počini državljanin Crne Gore ili koja obuhvataju državljanina Crne Gore.
27. GRECO zaključuje da je preporuka v zadovoljavajuće primijenjena.
28. Konačno, što se tiče nadležnosti, GRECO podsjeća na svoj komentar vezano za obuhvat člana 17, stav 1, tačka b Krivičnogopravne konvencije o korupciji (ETS 173), kojom ne samo da se uspostavlja nadležnost za krivična djela koja u inostranstvu počine državljani, već se nacionalna nadležnost proširuje i na javne službenike i članove domaćih javnih skupština država članica, odnosno ne nužno državljane Crne Gore. Ovakvo proširenje nadležnosti nije u potpunosti prihvaćeno u krivičnom pravu Crne Gore koje u principu zahtijeva državljanstvo Crne Gore. Iz tog razloga domaća službena lica i članovi domaćih javnih skupština koji istovremeno nisu i državljani Crne Gore ne bi bili obuhvaćeni. U Izvještaju sa trećeg kruga evaluacije (stav 78), GRECO je konstatovao da to trenutno ne predstavlja problem budući da javni zvaničnici moraju biti crnogorski državljani. Stoga se GRECO uzdržao od davanja preporuke u tom smislu, ali je naglasio da u slučaju budućih zakonodavnih izmjena ovog zahtijeva da javni službenici budu državljani, treba u skladu sa time izmijeniti i pravila o nadležnosti. Takva prilagođavanja pogotovo mogu postati potrebna ukoliko se Crna Gora pridruži Evropskoj Uniji, u kom bi slučaju građani iz drugih zemalja EU mogli da budu javni službenici Crne Gore ili da budu birani predstavnici u skupštinama opština u Crnoj Gori. Nadležni organi će morati da imaju u vidu ovo pitanje vezano za nadležnost.

Tema II: Transparentnost finansiranja političkih partija

29. Podsjećamo da je u svom Izvještaju o evaluaciji GRECO uputio 9 preporuka za Crnu Goru vezano za temu II. Usaglašenost sa tim preporukama razmatramo u nastavku.
30. Novi Zakon o finansiranju političkih partija usvojen je u julu 2011. godine. Nadzor nad sprovođenjem pravila finansiranja političkih partija od decembra 2011. godine podijeljen je između Državne revizorske institucije (koja je zadužena za reviziju računa političkih partija) i Državne izborne komisije (koja i dalje ima važne funkcije u vezi objavljivanja izvještaja o kampanjama/finansiranju partija). Podzakonska akta kojima se sprovode određene odredbe ovog Zakona (npr. smjernice za računovodstveno evidentiranje nenovčanih priloga, sadržaj i format finansijskih izvještaja, itd.) usvojena su u februaru i martu 2012. godine.

Preporuka i.

31. *GRECO je preporučio da se iznađu načini da se konsoliduju knjige i računi političkih partija, tako da, kada je to prikladno, obuhvate račune subjekata koji su direktno ili indirektno povezani sa političkim strankama ili su na neki drugi način pod njihovom kontrolom.*
32. Nadležni organi Crne Gore su ukazali na to da se, po novom Zakonu, od političkih partija zahtijeva da u svojim finansijskim izvještajima i izvještajima o imovini predstave finansijske informacije o svim pravnim licima i privrednim društvima čiji su oni osnivači ili vlasnici. Državna izborna komisija (DIK) je u obavezi da te informacije zatim objavljuje na svojoj internet stranici.

422, 422a, 423 i 424 ovog zakonika, u čije izvršenje je na bilo koji način uključen državljanin Crne Gore, ako se zatekne na teritoriji Crne Gore ili joj bude izručen.

Sva pravna lica potpadaju pod odredbe Zakona o računovodstvu i reviziji koji zahtijeva da vode odgovarajuće knjige i račune.

33. GRECO pozdravlja činjenicu da sada postoje pravila kojima se povećava transparentnost subjekata povezanih sa političkom partijom ili koji su pod njenom kontrolom, uključujući i zahtjev da političke partije dostavljaju finansijske informacije o takvim subjektima, koje su onda dostupne javnosti na internet stranici Državne izborne komisije. Vrijeme i iskustvo će pokazati da li su pravila sadržana na papiru kada se primijene u praksi dovoljna da se osigura transparentnost područja djelovanja političkih partija i da se olakša javno praćenje zakonitosti takvog djelovanja.
34. GRECO zaključuje da je preporuka i zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka ii.

35. *GRECO je preporučio da se revidiraju gornje granice za prikupljanje/trošenje sredstava, uključujući i mogućnost razmatranja zahtjeva postojećih pravila za finansiranje iz privatnih izvora, odnosno da prestanu da budu vezana za ukupna sredstva za predizborne kampanje koja se daju iz javnih izvora.*
36. Nadležni organi Crne Gore objašnjavaju koje su promjene uvedene u ovoj oblasti: za redovan rad, parlamentarne političke partije primaju 20% sredstava iz javnih izvora opredijeljenih za tu aktivnost⁷, preostalih 80% se raspoređuje srazmjerno broju osvojenih poslaničkih, odnosno odborničkih mandata političke partije (član 7 Zakona o finansiranju političkih partija). Ukupan iznos sredstava iz privatnih izvora koje parlamentarna partija može da primi ne smije da pređe 100% iznosa sredstava iz javnih izvora (član 8 Zakona o finansiranju političkih partija). Neparlamentarne partije ne smiju iz privatnih izvora da prikupe sredstva veća od 10% ukupnih sredstava iz javnih izvora opredijeljenih za finansiranje parlamentarnih partija (član 8 Zakona o finansiranju političkih partija). Za svrhe izbornih kampanja, podnosioci izbornih listi primaju 20% sredstava iz javnih izvora opredijeljenih za tu svrhu, dok se preostalih 80% raspodjeljuju srazmjerno broju osvojenih mandata političke partije (član 10 Zakona o finansiranju političkih partija). Visina sredstava iz privatnih izvora ne smije preći dvadesetostruki iznos gorepomenutih 20%⁸ (član 13 u vezi sa članom 10(2) Zakona o finansiranju političkih partija). Nadležni organi su pojasnili da po tom osnovu ne treba da postoji bojazan u vezi sa predvidljivošću raspoloživih budžetskih sredstava ni za redovne ni za aktivnosti izborne kampanje, niti u vezi sa pravednošću sistema vis-a-vis neparlamentarnih partija, budući da dozvoljeni iznosi sredstava iz privatnih izvora - iako vezani za nivoe sredstava iz javnih izvora koja su raspoloživa parlamentarnim partijama – imaju razumne gornje granice koje su daleko više od privatnih donacija koje partije prikupe u praksi.
37. GRECO konstatuje mjere preduzete da se revidiraju gornje granice za prikupljanje/trošenje sredstava. Posebno, GRECO konstatuje da je dozvoljeni nivo sredstava iz privatnih izvora koje neparlamentarne partije mogu da prime za finansiranje svojih redovnih aktivnosti povećan sa 5% na 10% od ukupnih sredstava iz javnih izvora koja su raspoloživa parlamentarnim partijama. Gornja granica sredstava iz privatnih izvora koja se mogu prikupljati za svrhe izborne kampanje ista je i za parlamentarne i za neparlamentarne partije, kao i u prethodnom zakonu. Iako je formula za finansiranje iz privatnih izvora i dalje vezana za raspoložive nivoe finansiranja iz javnih

⁷ Sredstva iz javnih izvora za redovne aktivnosti parlamentarnih partija su postavljena na 0,5% državnog budžeta, u 2012. godini, i iznose 5.000.000 EUR.

⁸ Sredstva iz javnih izvora za troškove kampanja parlamentarnih partija su postavljena na 0,25% državnog budžeta, u 2012. godini, i iznose 2.500.000 EUR

izvora, GRECO prihvata objašnjenja data od strane nadležnih organa o tome kako su razmatrali ovo pitanje u pogledu bolje garancije pravičnosti i predvidljivosti sistema finansiranja i za parlamentarne i za neparlamentarne partije.

38. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku ii postupljeno na zadovoljavajući način.

Preporuka iii.

39. *GRECO preporučuje da se uspostave precizna pravila za utvrđivanje, obračunavanje i izvještavanje o nenovčanim priložima, uključujući i opraštanje kredita, kao i pružanje roba i usluga (osim dobrovoljnog rada lica koja nisu profesionalno zaposlena u toj oblasti) ispod tržišne vrijednosti.*
40. Nadležni organi Crne Gore navode da Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkih partija, usvojena u januaru 2012. godine, propisuju mehanizam za izračunavanje vrijednosti nenovčanih priloga. Robe ili usluge ispod tržišne vrijednosti, zajmovi odobreni pod povlašćenim uslovima i otpis duga uzimaju se u obzir kao donacije. Sada postoji jasna obaveza za političke partije da izvještavaju o nenovčanim donacijama.
41. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje da sada postoje pravila za utvrđivanje, obračunavanje i izvještavanje o nenovčanim priložima, uključujući i zajmove, robu i usluge koji odstupaju od tržišnih uslova.
42. GRECO zaključuje da je preporuka iii zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka iv.

43. *GRECO je preporučio da se uvedu jasna pravila i smjernice za korišćenje javnih resursa za aktivnosti partije i predizborne kampanje.*
44. Nadležni organi Crne Gore ukazali su na to da su u Zakon o finansiranju političkih partija uvrštena konkretna pravila koja se odnose na korišćenje javnih resursa za aktivnosti političkih partija i predizborne kampanje. Ovaj Zakon zabranjuje priloge od strane javnih ustanova i javnih preduzeća, od strane ustanova i preduzeća u kojima država posjeduje udio i od strane preduzeća sa javnim ugovorima (za period prije, tokom i nakon potpisivanja relevantnog ugovora). Ovaj Zakon zabranjuje i korišćenje kapaciteta, finansijskih sredstava, vozila, tehničke opreme, ljudstva i drugih sredstava države u svrhu predizbornih kampanja.
45. GRECO konstatuje da novi Zakon sada sadrži preciznija pravila o korišćenju javnih sredstava, od kojih su neka već postojala u drugim izbornim zakonima, kako je već naglašeno u Izvještaju o trećem krugu evaluacije (stav 67). GRECO podsjeća da je u vrijeme pomenute evaluacije ova oblast identifikovana kao posebno podložna zloupotrebama u Crnoj Gori, sa ustaljenim nepravilnostima do kojih je dolazilo u praksi. Iz tog razloga, GRECO je zauzeo stav da pravila treba da budu praćena i ciljanim smjericama za njihovu praktičnu primjenu. Sa tim u vezi, GRECO konstatuje namjeru nadležnih organa da donesu dalje smjernice na ovom području i iščekuje dodatne informacije o konačnom rješenju.
46. GRECO zaključuje da je preporuka iv djelimično primijenjena.

Preporuka v.

47. *GRECO je preporučio da (i) svaki vladin organ zadužen za objavljivanje traženih evidencija o finansiranju kampanja/partija dobije dovoljno finansijskih i ljudskih kapaciteta da može tu svoju dužnost da obavlja blagovremeno i tačno; i (ii) da svaki takav organ ima obavezu da obavijesti odgovorni organ za sprovođenje zakona kada ne dobije izvještaje, kada su izvještaji nepotpuni (nakon što se ne postupi po zahtjevu da se dokumentacija dopuni) i o jasnim kršenjima svakog drugog zakona ili propisa za koji saznaju.*
48. Nadležni organi Crne Gore navode da je Državna izborna komisija zadužena za objavljivanje evidencija o kampanji/finansijama političke partije. Zakon o finansiranju političkih partija uspostavlja detaljna pravila u pogledu odgovornog lica u Državnoj izbornoj komisiji za obavljanje tog zadatka, rokovima za objavljivanje (u roku od 7 dana od prijema izvještaja) i kaznama (koje se kreću od 500 do 2.000 EUR) ukoliko se ne objave u skladu sa zakonom. Do prvog testiranja novih odredbi u praksi došlo je tokom lokalnih izbora u dvije opštine u maju 2012. godine: 55 izvještaja o kampanji objavljeno je na internet stranici Državne izborne komisije tokom ovih izbora. DIK ima 11 članova, a predviđa se da će se opredijeliti dodatna sredstva za posebno službeničko mjesto za obavljanje stručnih i administrativnih poslova u odnosu na praćenje pravila o finansiranju političkih partija. Nadalje, projekat tehničke pomoći IPA 2010 pružiće podršku i DIK-u i Državnoj revizorskoj instituciji u obavljanju nadležnosti shodno Zakonu o finansiranju političkih partija.
49. Što se tiče prijava uočenih neregularnosti u izvještavanju organima za sprovođenje zakona, od januara 2012. godine, DIK je nadležnim regionalnim prekršajnim organima dostavio 17 prijava o propuštanju političkih partija da dostave informacije o članarinama, kako se to zahtijeva Zakonom o finansiranju političkih partija; takođe, DIK je podnio 21 prijavu o propustu političkih partija da dostave godišnje izvještaje na vrijeme.
50. GRECO konstatuje poboljšanja postignuta u ovoj oblasti. Pogotovo se pozdravlja činjenica da Zakon o finansiranju političkih partija sada sadrži pravila koja se odnose na odgovornosti i rokove za dostavljanje izvještaja o kampanji/finansiranju političkih partija. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje i praktične mjere preduzete na blagovremenom objavljivanju izvještaja o kampanji u par izbora održanih nakon usvajanja novog Zakona o finansiranju političkih partija, kao i snaženje kontrole nad političkim partijama koje ne ispoštuju obaveze izvještavanja po zakonu. S tim u vezi, iz informacija koje su dostavili nadležni organi, čini se da DIK sada zauzima proaktivniji stav u odnosu na prijavljivanje nepravilnosti organima za sprovođenje zakona. Biće važno da se u praksi u potpunosti sprovede planirano jačanje kadrovskih potencijala Državne izborne komisije.
51. GRECO zaključuje da je preporuka v zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka vi.

52. GRECO je preporučio da (i) instituciji, postojećoj ili novoj, budu data odgovarajuća nezavisna ovlaštenja i resursi da može da prati finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja (i iz privatnih i iz javnih izvora), i (ii) dok do toga ne dođe, da postojeće institucije sa sadašnjim zaduženjima (a) pripreme praktične radne aranžmane kojima će se obezbijediti djelotvorno sprovođenje pravila za finansiranje partija/kampanja; (b) opišu te aranžmane javno na internet stranicama Ministarstva finansija i Državne izborne komisije (i lokalnih komisija kada je to prikladno) i (c) uključe jasne informacije građanima o tome kako i gdje mogu da predaju svoje pritužbe.
53. Nadležni organi Crne Gore navode da je revizija finansiranja političkih partija povjerena Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) u decembru 2011. godine. DRI je nezavisna institucija; licima koja vrše nadzorne funkcije u pogledu finansiranja političkih partija, tj. 5 državnih revizora i Senat DRI, zabranjeno je članstvo u političkim partijama (član 36 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji). DRI može provjeravati godišnje/izvještaje o kampanji svih političkih partija (budući da sve partije imaju obavezu da izvještavaju DRI u skladu sa članovima 23 i 25 Zakona o finansiranju političkih partija). Utvrdivši prioritete za svoj rad, DRI trenutno sprovodi reviziju 13 političkih subjekata/partija u parlamentu – čija sredstva kako navode iznose 98,5% ukupnih prihoda iz privatnih/javnih izvora prikupljenih za finansiranje partija; finansije preostalih 8 političkih partija koje su aktivne u Crnoj Gori čine 1,5% od iznosa ukupno prikupljenih sredstava⁹. Nadležni organi navode da DRI provjerava i javne i privatne izvore prikupljenih/potrošenih sredstava partija koje nadgleda. DRI je već završio reviziju finansijskih izvještaja za fiskalnu 2011. godinu i objavio rezultate na svojoj internet stranici (www.dri.co.me); na osnovu nalaza relevantnih izvještaja, dato je 8 preporuka u cilju poboljšanja postojeće prakse. DRI sada počinje reviziju primljenih izvještaja o kampanjama za nedavne izbore održane u oktobru 2012. Kao što je već pomenuto, projekat tehničke pomoći IPA 2010 pružiće podršku Državnoj izbornoj komisiji i DRI u sprovođenju njihovih nadležnosti, shodno Zakonu o finansiranju političkih partija.
54. U pogledu javnih informacija o novom institucionalnom okviru za praćenje finansiranja partija i kampanja i za podnošenje žalbi, po potrebi, nadležni organi su ukazali na postojeće zakonodavstvo, odnosno Zakon o finansiranju političkih partija (koji opisuje sistem i obezbjeđuje važeća pravila, uključujući i aranžmane za njihovo sprovođenje) i Zakon o prekršajima (član 111 utvrđuje da prekršajni postupak može biti pokrenut na osnovu zahtjeva ovlaštenog tijela, oštećene strane i tuženoga).
55. GRECO konstatuje pozitivne korake preduzete na snaženju kontrole finansiranja političkih partija. GRECO konstatuje da je eksterna revizija računa političkih partija isključivo povjerena Državnoj revizorskoj instituciji; nezavisni položaj, mandat i ovlaštenja DRI navedena su u Zakonu o DRI. Nadležni organi su objasnili kako DRI sprovodi nadzor u praksi, ali GRECO žali što uloga i ovlaštenja DRI u ovoj oblasti nijesu eksplicitnije i jasnije utvrđene zakonom/propisom. Na primjer, Zakon o finansiranju političkih partija ne precizira da li DRI može provjeravati sve vrste sredstava koje partija prima (bilo javnih ili privatnih), ni druge važne praktične aranžmane, kao što su pitanja ovlaštenja DRI da zatraži dokaze od trećih subjekata, osim političkih partija (npr. lica/ subjekata koji su sklopili komercijalne ugovore sa političkom partijom).

⁹ Ukupna sredstva (prihodi) prikupljena iz javnih i privatnih izvora u 2011. godini iznosila su 4.750.968 EUR. Ukupni prihodi prikupljeni od osam partija koje nijesu zastupljene u Parlamentu bili su 74,977.44 EUR (tj. 1,5% od ukupno prikupljenih sredstava).

56. Nadalje, GRECO je mišljenja da je prerano za ocjenu kako novi sistem funkcioniše u praksi. DRI je upravo završila svoju prvu reviziju godišnjih izvještaja političkih partija, dok će prvi izvještaji o kampanjama koje je primila biti predmet revizije u narednim mjesecima. S tim u vezi, GRECO prima na znanje zapažanja izborne monitoring misije Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PACE), kojima se izražava bojazan u pogledu finansiranja stranaka¹⁰. Isto tako, najnoviji Izvještaj o napretku (2012) Evropske komisije o Crnoj Gori poziva na jačanje i utvrđivanje u zakonodavstvu mehanizama za provjeru finansiranja političkih partija i izbornih kampanja¹¹; u te svrhe dodijeljena su EU sredstava. GRECO je mišljenja da je efikasan nadzor finansiranja političkih partija temelj vjerodostojnosti u ovoj oblasti; stoga, iščekuje dodatne informacije u vezi sa sprovođenjem zahtjeva revizije u dogledno vrijeme, kada DRI stekne više iskustva u implementaciji.
57. Konačno, GRECO smatra da se još može učiniti u pogledu obavještavanja javnosti o novim institucionalnim aranžmanima za praćenje finansiranja političkih partija (npr. putem internet stranica institucija) i pojašnjavanja raspoloživih kanala za podnošenje žalbi kada se uoče nepravilnosti u ovoj oblasti; odlučniji koraci u tom pogledu bi sigurno pomogli DRI u prepoznavanju i otkrivanju nepravilnosti u finansiranju partija
58. GRECO zaključuje da je preporuka vi djelimično primijenjena.

Preporuka vii

59. *GRECO je preporučio da se u značajnoj mjeri osnaži revizija političkih partija, naročito putem (i) procjene potrebe da se sadašnja pravila prilagode da bi se političkim partijama postavile dosljedne i jasne obaveze revizije, uključujući procjenu postojećeg graničnog iznosa za reviziju računa za kampanje (odnosno da ukupni iznos sakupljenih i utrošenih sredstava iz privatnih izvora tokom jedne izborne kampanje premašuje 50.000 EUR); (ii) uvođenja odredaba kojima će se osigurati nezavisnost revizora koji vrše reviziju političkih partija.*
60. Nadležni organi Crne Gore objasnili su da novi Zakon o finansiranju političkih partija više ne postavlja granični iznos za reviziju računa za kampanje; političke partije više nijesu u obavezi da podnose svoje račune na provjeru privatnom revizoru. Državna revizorska institucija je sada jedini organ nadležan za reviziju računa partija/kampanja. Zakon o finansiranju političkih partija utvrđuje, pak, obavezu političkim partijama da u svojim statutima utvrde mehanizme unutrašnje kontrole, uključujući i imenovanje lica zaduženog za finansijske poslove (član 24 Zakona).
61. GRECO konstatuje da više nije primjenjiva uloga koju je trebalo da odigraju revizori iz privatnog sektora u verifikaciji računa političkih partija. GRECO ima bojazni u pogledu takvog koraka. Kako je i navedeno u Izvještaju o trećem krugu evaluacije (stav 77), uspostavljanje stvarnog mehanizma praćenja od strane države kako bi se nadziralo finansiranje partija i kandidata iz privatnih i javnih izvora predstavlja osnovni element jačanja kontrole nad finansiranjem političkih partija, ali, osim toga, verifikacija koju obavljaju eksterni privatni revizori mora biti na odgovarajući način osigurana pošto takva verifikacija, ako se sprovede nezavisno i djelotvorno, može da posluži da se olakša zadatak javnih organa prilikom daljeg praćenja. Kako DRI bude sticala iskustva u kontroli finansiranja partija, nadležni organi bi možda mogli da preispitaju mogućnost uvođenja nezavisnih privatnih revizora za praćenje računa partija/ kampanja. GRECO razumije,

¹⁰ Konkretno, šef delegacije PACE izjavio da su „zloupotreba administrativnih resursa i nedostatak transparentnosti u kampanji i finansiranju političkih partija predmet zabrinutosti kojim bi nadležni organi trebalo da se pozabave“. <http://assembly.coe.int/ConsultationNews.asp?idNews=8105>

¹¹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/montenegro_spring_report_en.pdf

kao što je već istaknuo u Izvještaju o trećem krugu evaluacije, da zahtjevi revizije moraju biti kombinovani sa fleksibilnošću u odnosu na različite načine i potrebe različitih učesnika izbornih procesa, kako bi se izbjegle pretjerano zahtjevne procedure.

62. Takođe, iako Zakon o finansiranju političkih partija utvrđuje obavezu političkih partija da donesu unutrašnja pravila za kontrolu svog poslovanja (uključujući i imenovanje lica zaduženog za finansijske poslove), nema informacija o sprovođenju ove obaveze od strane političkih partija u praksi. GRECO očekuje da primi detaljne informacije o vrsti mehanizama utvrđenih od strane političkih partija u cilju osiguravanja unutrašnje kontrole računa političkih partija i jačanja finansijske discipline.
63. GRECO zaključuje da je preporuka vii djelimično primijenjena.

Preporuka viii.

64. *GRECO je preporučio (i) da se bolje prilagode postojeće sankcije koje se odnose na povrede pravila o finansiranju u oblasti politike da bi se obezbijedilo da su efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni; (ii) da se pokriju sva moguća kršenja zakona.*
65. Nadležni organi Crne Gore ukazuju na to da su važeće kaznene odredbe Zakona o finansiranju političkih partija sveobuhvatnije od onih u prethodnom zakonu sa ciljem obuhvata svih mogućnosti povreda: detaljan popis mogućih povreda, mogućih prekršilaca (pravno lice, politička partija, odgovorne osobe u Državnoj izbornoj komisiji, donatori) i pripadajuće sankcije date su u članovima 32 do 37 Zakona. Nadalje, sankcije su povećane (udvostručene) i sada su u rasponu od 200 do 20.000 EUR. Primjenjive su i druge upravne sankcije, uključujući i oduzimanje imovine koju je stranka nezakonito stekla, uskraćivanje sredstava iz javnih izvora. Od 38 pokrenutih prekršajnih postupaka: pet je okončano (jedan je prekinut, a četiri su okončana izricanjem novčane kazne); 33 su još u toku. Nadležni organi takođe su izvjestili da je tokom posljednjih parlamentarnih izbora Vrhovno državno tužilaštvo primilo 118 prijava u vezi sa kršenjem člana 18 (Zabrana reklamiranja i distribucije materijala) i člana 21 (Zabrana zapošljavanja i angažovanja zaposlenih lica).
66. GRECO priznaje korake koje su nadležni organi preduzeli kako bi unaprijedili sistem sankcija za povredu pravila finansiranja političkih partija, uključujući i putem boljeg definisanja povreda Zakona o finansiranju političkih partija i utvrđujući nekoliko vrsta administrativnih sankcija (tj. udvostručavanje iznosa primjenjivih novčanih kazni, uvođenje oduzimanja imovine i uskraćivanja sredstava iz javnih izvora). GRECO podsjeća da je glavni nedostatak sistema finansiranja političkih partija u Crnoj Gori nedovoljna primjena. Budući da je Zakon o finansiranju političkih partija tek nedavno usvojen i stoga nedovoljno testiran u praksi, GRECO nije u mogućnosti da ocijeni efikasnost važećih sankcija kroz njihovu praktičnu primjenu kada dođe do povrede zakona. S tim u vezi, GRECO ponovo upućuje na Izvještaj o trećem krugu evaluacije (stav 78), koji ukazuje na oblasti u kojima su potrebne dalje korekcije, uključujući kroz uvođenje šireg raspona sankcija, npr. gubitak sredstava iz javnih izvora, diskvalifikacija, inkrementalne novčane kazne i čak kazna zatvora za ozbiljne povrede zakona. Kako se iskustvo u sprovođenju Zakona o finansiranju političkih partija bude sticalo, nadležni organi bi takođe trebalo da obrate pažnju da postojeće sankcije obuhvataju sve moguće povrede odredbi Zakona. Izvještaj o trećem krugu evaluacije (stav 79) već je identifikovao dvije oblasti u kojima bi važeće sankcije mogle biti preciznije definisane, uključujući one u odnosu na donatore (postojeće sankcije odnose se samo

na prekršaje u odnosu na gornje granice iznosa priloga, ali ne i na druge moguće nepravilnosti u odnosu na zakon) i privredna društva sa javnim ugovorima koja daju priloge političkoj partiji suprotno važećoj zabrani. Više se može učiniti u tom pogledu. Primjena Zakona o finansiranju političkih partija je ključno područje koje treba držati pod nadzorom; GRECO iščekuje prijem ažuriranih podataka na ovu temu.

67. GRECO zaključuje da je preporuka viii djelimično primijenjena.

Preporuka ix.

68. *GRECO je preporučio da se poveća period zastare povreda Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju predizbornih kampanja za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština.*

69. Nadležni organi Crne Gore navode da je period zastare za povredu Zakona o finansiranju političkih partija udvostručen u odnosu na stanje ocijenjeno tokom Izveštaja o trećem krugu evaluacije: gonjenje nije moguće ukoliko proteknu 2 godine od dana povrede (relativna zastarjelost); a u svakom slučaju zastarjelost gonjenja stupa na snagu 4 godine nakon počinjenja (apsolutna zastarjelost)¹².

70. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje aktivnosti koje su nadležni organi preduzeli da se poveća period zastare za povredu Zakona o finansiranju političkih partija. GRECO podsjeća da je faktor koji je uticao na narušavanje djelotvorne primjene sankcija u ovoj oblasti bio istek relevantnog vremenskog roka navedenog u propisima o zastari.

71. GRECO zaključuje da je preporuka ix zadovoljavajuće primijenjena.

III. ZAKLJUČCI

72. **S obzirom na prethodno rečeno, GRECO zaključuje da je Crna Gora zadovoljavajuće primijenila ili postupila na zadovoljavajući način u odnosu na deset od četrnaest preporuka sadržanih u Izveštaju o trećem krugu evaluacije.** Što se tiče I teme – Inkriminacije, sve preporuke (i-v) su zadovoljavajuće primijenjene. Što se tiče II teme – Transparentnost finansiranja političkih partija, preporuke i, iii, v i ix su zadovoljavajuće primijenjene; u odnosu na preporuku ii postupljeno je na zadovoljavajući način; preporuke iv, vi, vii i viii su djelimično primijenjene.

73. Crna Gora je uložila istinske napore na ispunjavanju preporuka koje je dao GRECO u svom Izveštaju o trećem krugu evaluacije. Pogotovo su sprovedene sve preporuke vezano za Temu I – Inkriminacije. Najnovije izmjene i dopune Krivičnog zakonika obezbjeđuju veću harmonizaciju ključnih elemenata krivičnih djela podmičivanja i protivzakonitog uticaja i postavljaju šira pravila o nadležnosti. Što se tiče Teme II – Transparentnost finansiranja političkih partija, novi Zakon o finansiranju političkih partija, usvojen u julu 2011. godine, zajedno sa propisima za njegovu primjenu, predstavlja pozitivan korak za bolje obezbjeđenje transparentnosti, kontrole i odgovornosti u oblasti finansiranja političkih partija. Međutim, dodatne mjere mogu se preduzeti na jačanju unutrašnje discipline političkih partija, regulisanju korišćenja javnih sredstava tokom izbornog perioda, i proširenju obuhvata odredbi o sankcijama. Još važnije, biće presudno osigurati da nadzorne nadležnosti prenesene na Državnu revizorsku instituciju i Državnu izbornu

¹² Relativna zastara može biti prekinuta bilo kojom procesnom radnjom ili aktivnošću istražnog organa; apsolutna zastara predstavlja definitivan prestanak prava na krivično gonjenje/izvršenje.

komisiju budu pravilno obavljane u praksi. Isto tako, predstoji praktično ispitivanje sistema sankcija kako bi se provjerila njihova srazmjernost, zatim da li djeluju odvraćajuće i koliko su djelotvorne. Sve su to područja koja zaslužuju dalje praćenje.

74. U pogledu navedenog, GRECO čestita Crnoj Gori na značajnim reformama sprovedenim u odnosu na obje teme koje su evaluirane i koje pokazuju da je, već u ovoj fazi, Crna Gora usaglašena sa više od dvije trećine preporuka datih u Izvještaju o trećem krugu evaluacije. Podstičemo Crnu Goru da nastavi tekuće reforme kako bi preostale preporuke sprovela u roku od narednih 18 mjeseci. GRECO poziva šefa crnogorske delegacije da dostavi dodatne informacije u pogledu sprovođenja preporuka iv, vi, vii i viii (II tema – Transparentnost finansiranja političkih partija) najkasnije do 30. juna 2014. godine.
75. Konačno, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da odobre, što je prije moguće, objavljivanje izvještaja, da prevedu izvještaj na nacionalni jezik i da prevod objave.