



© 2008

Otvoreno društvo ne može da postoji tamo gde izbori nisu slobodni i poštjeni.¹ Zato je potrebno obezbediti da se izbori održe po međunarodnim demokratskim standardima. Institut za međunarodnu i demokratsku pomoć pri izborima (IDEA)², britanska nevladina organizacija koja širom sveta promoviše održivu demokratiju, predlaže da se poštuje nekoliko opštih smernica:

- ▶ *učiniti da institucije uspešnije predstavljaju raznovrsnost i zastupljenost različitih interesa u okviru društva (uključujući i zastupljenost oba pola);*
- ▶ *dodeliti veća ovlašćenja institucijama lokalne vlasti;*
- ▶ *prihvatiti da su opozicione partije ključni element političkog sistema i stvoriti mehanizme koji će omogućiti suživot i međusobno poštovanje vladajućih i opozicionih stranaka;*
- ▶ *podsticati razvoj održivog stranačkog sistema;*
- ▶ *priznati i uključiti kao partnere u opštem razvoju zemlje grupe građanskog društva, grupe za lobiranje koje se kritički odnose prema vlastima, poput aktivista za ljudska prava, manjinske grupe, grupe i politička udruženja žena;*
- ▶ *uvesti propise i procedure potrebne za stvaranje demokratskog okruženja, u kojem političke stranke, lokalne institucije, nevladine organizacije i mediji mogu slobodno da rade.*

IZBORI

Vlada dobija legitimnost tako što joj birači daju mandat. Izbori koji nisu legitimni mogu da proizrokuju građanske nemire i nestabilnost i stvore okruženje u kojem će se ubrzo pojaviti korupcija i kršenje ljudskih prava. Zbog toga je od ključnog značaja način na koji je mandat dobijen. Ne samo da izbori treba da budu poštjeni već je neophodno da tako nedvosmisleno izgledaju u očima svakog posmatrača.

NEZAVISNA IZBORNA KOMISIJA

Moralni autoritet nove vlade biće znatno veći ukoliko je izborni proces efikasno i delotvorno nadgledala nezavisna izborna komisija.

U mnogim zemljama je izborna komisija ustavna kategorija; u drugima se one uvode zakonom.³

Uobičajeno je da takvu komisiju čine ljudi iz različitih političkih partija, predstavnici građanskog društva i pripadnici oba pola. Od načina izbora članova komisije umnogome će kasnije zavisiti i njen legitimitet. Ukoliko izbor vrši vlada, bez ikakvih konsultacija sa drugima, mnogi će članove komisije smatrati za marionete te vlade, sa svim posledicama koje takva percepcija ima na prihvatanje rezultata izbora od strane javnosti. Zato se smatra da je najbolje kada se političke stranke međusobno konsultuju i, ako je moguće, prethodno se dogovore o izboru članova komisije. Ako političke stranke insistiraju na imenovanju sopstvenih pristalica, očigledno je da na taj način podrivaju poverenje javnosti u nepristrasan rad tog tela.

Najveći značaj IDEA pridaje nezavisnosti stručne komisije. Ona ukazuje na to da sprovođenje izbora može da bude veoma politizovano i emocionalno, kao i da su kontrolisanje izborne komisije i manipulacije u izbornom procesu uobičajeno sredstvo za održanje nedemokratskih režima na vlasti. Na službenike koji sprovode izbore često pada sumnja da su zastupnici vlade, određene političke stranke ili nekog sektora društva.

U tranzicionim režimima mladih demokratija opozicija često izražava bojazan da će partija na vlasti iskoristiti poluge kontrole nad organima koji sprovode izbore za sopstvenu korist.

Sumnju rađa i situacija kada komisija ne poseduje dovoljno iskustva, npr. ako su njeni članovi nepoznati ili neprovereni. Veterani na političkoj sceni lako mogu da to neiskustvo iskoriste. Takav se slučaj desio u Kampučiji 1998. godine. Mada je prema zakonu organ za sprovođenje izbora trebalo da bude neutralan, vladajuća partija je uspela da u njega uključi svoje pristalice, među kojima su bili i vladini službenici.

Sumnja u pravilnost izbornog procesa je glavni razlog zbog kojeg se širom sveta primenjuju i dodatni mehanizmi za kontrolu izbora od strane političkih stranaka i civilnog društva. Kada neki od učesnika na izborima ili sami birači misle da su organi koji sprovode izbore pristrasni i da manipulišu rezultatima, odbiće da učestvuju na takvim izborima, odnosno odbiće da priznaju izborne rezultate.

Dobro organizovana, verodostojna i neutralna izborna komisija je suštinski uslov prihvatanja izbora kao slobodnih i poštenih. Takva komisija može bitno da umanja mogućnost za manipulacije. Na taj način se izgrađuje poverenje kako u izbore tako i u institucije.

ZADUŽENJA IZBORNE KOMISIJE

Komisija treba da bude zadužena za sva pitanja koja mogu da utiču na izbore, sa ciljem smanjivanja mogućnosti da oni koji su na vlasti manipulišu rezultatima. Među zaduženjima se nalaze i sledeća:

- ▶ *Sprovođenje edukativnih programa (zajedno sa organizacijama civilnog društva koje imaju slične ciljeve) radi upoznavanja građana sa prirodom izbora, ulogom birača u izbornom procesu i načinom glasanja*
- ▶ *Kontrola da li se političke stranke i kandidati pridržavaju izbornih pravila*
- ▶ *Registrowanje birača i priprema biračkog spiska. Taj postupak treba da bude otvoren, uz davanje mogućnosti političkim strankama i javnosti da ga prate. Završna verzija spiska treba da podleže javnoj kontroli. Političkim partijama mora biti omogućeno da ulože eventualne prigovore.*
- ▶ *Registrowanje kandidata i provera ispunjenosti uslova. I ovaj proces treba da bude javan, a odbijeni kandidati treba da imaju pravo žalbe sudu protiv svake odluke kojom im je neko pravo uskraćeno.*
- ▶ *Nadzor nad pripremom, štampanjem i distribucijom glasačkih listića. Listići treba da budu numerisani kako bi predstavnici partija mogli da*

provere koliko je listića upotrebljeno i da li se taj broj slaže sa brojem listića koji se nađu u glasačkim kutijama.

- ▶ *Nadzor nad celokupnom logistikom izbora, uključujući biračka mesta, izborni materijal, glasačke kutije, prevoz, odabir i obuku osoblja koje radi na biračkim mestima i ostalih koji su u vezi sa izborima. Biračka mesta treba da budu tako osmišljena da garantuju privatnost birača prilikom označavanja svog izbora na glasačkom listiću. Birači moraju imati potpuno poverenje u tajnost izbora koji čine.*
- ▶ *Nadzor nad administracijom koja sprovodi izbore na biračkim mestima. Ovaj nadzor obuhvata: omogućavanje predstavnicima stranaka da pristupe biračkim mestima; organizovanje posebnog prebrojavanja glasova na svakom biračkom mestu; proveru da li su izveštaji sa izbornih mesta potpisali predstavnici stranaka; davanje primerka izveštaja svakom od prisutnih predstavnika partija; prikupljanje i objavljivanje ukupnih izbornih rezultata.*

Prikupljanje i objavljivanje rezultata izbora

- ▶ *Objavljivanje potpunog izveštaja o izborima. Rezultate treba dati i posebno po biračkim mestima. Davanje preporuka za neophodne promene pre narednih izbora.*

TRANSPARENTNOST IZBORNOG PROCESA

Transparentnost se garantuje kako bi birači imali poverenje u izbore. Uvek će biti pritužbi na proces kampanje ili na same izbore, npr. da je vladajuća partija bila u prednosti zbog mogućnosti korišćenja državnih resursa. Na takve primedbe uobičajeni odgovor je da vladajuća partija takođe nosi breme odgovornosti za trenutno stanje u zemlji.

Široko je rasprostranjeno mišljenje da se izbori gube i dobijaju pre nego što dođe do glasanja. Sam izborni proces može biti korumpiran a izborni rezultati lažirani na razne načine:

- ▶ *nežurnim biračkim spiskovima, na kojima su izostavljeni protivnici vlasti a dodati tzv. „duhovi“,*
- ▶ *sprečavanjem birača da glasaju i zastrašivanjem birača na putu do birališta,*
- ▶ *zamenom kutija sa glasačkim listićima kutijama koje su unapred pripremljene,*
- ▶ *zaokruživanjem kandidata protivno volji hendikepiranih ili starijih ljudi,*
- ▶ *tajnim prebrojavanjem glasova,*
- ▶ *lažiranjem pri prikupljanju rezultata,*
- ▶ *korišćenjem manjih neregularnosti kao povoda za ponavljanje izbora kada je očigledno da ih oni koji su na vlasti gube.*

Jedinstveno rešenje za mnoge od ovih problema je transparentnost. Sâmo glasanje mora da bude tajno, ali postoje mnogi delovi izbornog procesa koji treba da budu pod nadzorom predstavnika kandidata na izborima i međunarodnih posmatrača.

Transparentno treba da bude imenovanje članova izborne komisije. Svaka politička stranka treba na vreme da pripremi listu kandidata za članove komisije kako bi njeni politički protivnici imali razuman rok za procenu da li su neki od predloženih kandidata politički pristrasni. Naravno, čitav proces je brži kada stranke predlažu kandidate čija se nepristrasnost ne može osporiti.

Raspoređivanje izbornog materijala takođe mora da bude potpuno transparentno. Svaka stranka mora da ima uvid u kretanje tog materijala, kao i u serijske brojeve glasačkih listića. Dok glasanje traje, službenici koji sprovode izbore treba da obaveštavaju predstavnike partija na biračkim mestima o materijalu koji je iskorišćen i kojim redom. Kopije biračkih spiskova treba da budu dostupne predstavnicima partija kako bi i oni mogli da evidentiraju koji su birači izašli na izbore, a koji ne. Pri određivanju službenika koji pomaže hendikepiranim biračima treba voditi računa da broj birača kojima će pomagati jedan službenik bude ograničen. Naravno, ako se sve stranke saglase, taj posao

može da radi i samo jedan službenik. S druge strane, obično se smatra potrebnim da izgled glasačkih listića ostane tajna sve do poslednjeg trenutka kako bi se na najmanju meru svele mogućnosti za krivotvorenje.

Na kraju glasanja predstavnici stranaka treba da imaju jasan uvid u to koliko je ljudi glasalo i koji su glasački listići iskorišćeni (na osnovu serijskih brojeva). Na taj način se otežava eventualna zamena glasačkih kutija. Zatim, predstavnici partija treba da imaju mogućnost da ostanu uz glasačke kutije do trenutka otvaranja. Svako od njih treba da potvrdi da je prebrojavanje glasova obavljeno kako treba. Primerak izveštaja o glasanju na određenom biračkom mestu, koji potpišu svi prisutni članovi biračkih odbora i političkih stranaka, treba da ostane svakom od njih. Na taj način svaka partija može da formira svoju sliku o rezultatima izbora. Čak i kada nema rezultate sa svih biračkih mesta, politička stranka na taj način može da metodom provere slučajnog uzorka u odnosu na zvanično proglašene rezultate na delotvoran način spreči falsifikovanje većeg obima.

Broj ljudi koji je uključen u izborni postupak je u neposrednoj vezi sa nivoom transparentnosti i pouzdanosti tog postupka. Što je više ljudi uključeno, to je teže prikriti informacije i manipulirati ciframa. Naročito onda kada su u proces uključeni i predstavnici građanskog društva, nivo poverenja u izborni postupak značajno raste.

Navešćemo nekoliko praktičnih sugestija za rešavanje problema u izbornom postupku i finansiranju izbornih kampanja, koje su proistekle iz velikog broja izveštaja posmatrača na izborima iz raznih krajeva sveta:

- ▶ *Pre izbora treba ustanoviti kodeks ponašanja koji bi potpisale sve političke stranke i koji bi se odnosio na njihovo ponašanje tokom izborne kampanje, čime se obezbeđuje da ona bude slobodna i poštena.*
- ▶ *Kad god je to moguće, izborna komisija treba da stvori uslove za prethodnu raspravu među partijama da bi se obezbedilo da se one upoznaju sa svojim pravima i obavezama u svim segmentima izbornog postupka.*

- ▶ *Vrednost poklona (u novcu ili uslugama) koje političke stranke mogu da primaju od pojedinaca ili firmi treba da bude ograničena kako bi se sprečilo „kupovanje“ uticaja. Takvim ograničenjima ne bi trebalo da podleže rad partijskih volontera.*
- ▶ *Predlagači lista za koje se utvrdi da su dali lažne izjave ili da su prekomerno trošili u izbornoj kampanji treba da budu kažnjeni gubitkom osvojenih mandata.*
- ▶ *Od svih partija i kandidata treba zatražiti da prijave svoju imovinu i obaveze pre nego što počne izborna kampanja, kao i neposredno nakon glasanja. U nekim zemljama se od kandidata takvi podaci traže prilikom podnošenja prijave za učestvovanje na izborima.*
- ▶ *Plaćene radio i televizijske reklame treba da budu ograničene, ako ne i potpuno zabranjene. Pored toga, izborna komisija treba da odredi besplatne termine na javnim radio i TV stanicama koji bi bili ponuđeni svim partijama koje učestvuju u izbornoj kampanji.*
- ▶ *Reklamiranje interesnih grupa i drugih koji ne učestvuju na izborima a u vezi su sa izborima treba da bude zabranjeno kako bi se sprečilo zaobilazanje ograničenja o maksimalnom utrošku sredstava za reklamiranje tokom kampanje. Svi članovi izborne komisije treba da prijave svoje imovno stanje, prihode i obaveze pre i posle svakih izbora na državnom nivou.*
- ▶ *Izborne kampanje ne treba da traju predugo da troškovi ne bi bili preveliki, ali ni prekratko da vladajuća stranka ne bi bila u prednosti nad opozicijom.*
- ▶ *Treba uvesti ograničenja troškova političkih partija i kandidata (u gotovini i robi u uslugama) za vreme izborne kampanje.*

Izveštaji o utrošku sredstava tokom kampanje treba da budu dostupni javnosti i predati izbornoj komisiji najkasnije dva meseca od dana završetka izbora zajedno sa sertifikatom ovlašćenog revizora. Pored toga, političke stranke svake godine treba da podvrgnu reviziji svoje finansijske knjige u

kojima bi troškovi izbora za razne nivoe vlasti bili posebno iskazani.

- ▶ *Treba zabraniti anonimne donacije i donacije preko organizacija koje služe kao fasada za političke partije.*
- ▶ *Treba omogućiti finansiranje iz budžeta, bilo na osnovu rezultata na prošlim izborima bilo na osnovu dogovorene formule. Ta sredstva treba raspoređivati kandidatima i partijama preko nezavisne izborne komisije. Sredstvima iz budžeta ne bi trebalo pokrivati samo potrebe finansiranja izbornih kampanja, već i rad partija u periodu između izbora.*

KONTROLA IZBORA

Aktivno posmatranje je ključno za obezbeđivanje poštenih izbora i primenjuje se u svim demokratским sistemima koji funkcionišu u praksi. Opozicione političke stranke treba da radi sopstvenih potreba prate sve aspekte izbora, da prikupe dokumentaciju o nepravilnostima koje primete i da o njima izveste. Kao što je ranije primećeno, one moraju da budu uključene u izborni postupak od samog početka.

Povrh toga, građansko društvo može da odigra važnu ulogu u praćenju izbora na nepristrasan način. Stvar dobre politike je da se građanima omogući da posmatraju tok izbora predstavnika za svoje organe. Uvođenje takve prakse mogu da zatraže međunarodni posmatrači, a domaće grupe građanskog društva sa pravom računaju na to.

U mnogim zemljama u kojima su predstavnici građanskog društva prihvatili ovakvu ulogu potrebno je promeniti izborne zakone kako bi i oni bili ovlašćeni posmatrači pri prebrojavanju glasova. I kada im zakoni ne dozvoljavaju da budu zvanični posmatrači izbornog procesa, oni ipak mogu da deluju tako da se njihovo prisustvo oseti. Mogu da vrše nadzor nad agitovanjem i tako što će ispitivati glasače nakon što glasaju. „Anketiranje glasača pri izlasku“ može da posluži kao dodatna provera manipulacije izbornim rezultatima. Objavljivanje rezultata ovakvih istraživanja se pokazalo kao delotvorno protiv namera vlade da lažira rezultate izbora.

Timovi međunarodnih posmatrača imaju naročito važnu ulogu u novim demokratskim sistemima. Oni mogu da pomognu i da pruže smernice za izgradnju poverenja u izborni postupak kada ocene da je on bio pošten, a mogu i da skrenu pažnju na slabosti izbornog procesa koji nije izveden u skladu sa međunarodnim standardima. Grupe građanskog društva takođe treba da budu aktivne. Na duži rok, integritet izbornog sistema jedne zemlje počiva na oceni njenih građana.

POMOĆ STRANIH DONATORA

Strani donatori mogu da pomognu, i to ne samo pokrivanjem troškova izbora već i posredovanjem u slučaju spora. U Kambodži su strani donatori dali veću pomoć da bi se formirao Ustavni savet, vrhovni sudski organ koji olakšava razrešenje izbornih sporova.

U vezi sa troškovima, važno je imati na umu održivost izbornog procesa. Prilikom obezbeđivanja poštenih izbora treba voditi računa o troškovima. Transparentnost ne treba samo da uveća troškove održavanja izbora.⁴ Delotvorno planiranje i razvoj dobrog sistema pre svega zavisi od vremena i stručnosti koje budu imali na raspolaganju oni koji izbore prate.

MEDIJI U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

Mediji u državnom vlasništvu se gotovo neizbežno nalaze na izbornom bojištu. Treba da postoje jasna pravila o zastupljenosti opozicionih partija na tim medijima. Ukoliko je to neophodno, raspored pojavljivanja pojedinih stranaka na radiju i televiziji može se odrediti žrebom. Slično, treba da postoje jasna pravila i o sadržaju informativnog programa. Izveštaji u tim emisijama treba da budu objektivni, zasnovani na činjenicama i lišeni političkog stava novinara.

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

U javnom je interesu da političke stranke budu adekvatno finansirane od strane zajednice i odgo-

vorne prema društvu - ne samo u smislu političke odgovornosti o kojoj se odlučuje na izborima već i za postupanje tokom izbornog procesa.

Kada je broj političkih stranaka velik, kao što je slučaj u mnogim novim demokratskim državama, stvara se konfuzija i dodatno deli i inače podeljeno društvo. U zemljama sa velikim brojem malih partija verovatnije je da će političke stranke kojima efektivno vladaju pojedinci ili državni krugovi dominirati političkom scenom. Ustanovljenje cenzusa, u vidu broja građana za registraciju partije ili broja glasova za sticanje legitimnosti, može da posluži onima koji su na vlasti da na lak način onesposobe protivnike. Kada se izbornim sistemom traži da pobednički kandidat dobije više od polovine glasova birača u jednoj izornoj jedinici, to vodi koncentrisanju glasova oko kandidata koji imaju najviše izgleda. Slično, uslov da partije polože finansijski depozit prilikom predaje kandidatura može da bude ozbiljna prepreka za stranke koje predstavljaju siromašne i one kojima je oduzeta imovina.⁵ Kako bi se sprečile takve situacije, dovoljno je postaviti cenzus od 4-5 posto glasova. Stranke koje u proporcionalnom izbornom sistemu dobiju manje glasova od tog cenzusa ne dobijaju mandate u parlamentu ili im se iz budžeta dodeljuje manje sredstava od iznosa koji je potreban za vođenje kampanje.

Bez odgovarajućeg sistema provera i ravnoteže, vladajuće stranke mogu da ostvare veliki i u suštini nedemokratski upliv na javni život i političku moć. U nekim zemljama su naponi da se ovakve situacije izbegnu usmereni na davanje ovlašćenja izornoj komisiji da sprovodi i slobodne i poštene unutarpartijske izbore. Svrha ovoga je odvajanje funkcije koju partija ima od funkcije vlasti i da se izbegne de facto integrisanje političke partije sa državom. Sličnu ulogu mogu da imaju i *ad hoc* stranačke komisije.

KAKO STRANKE TREBA DA FINANSIRAJU SVOJE KAMPANJE?

Rimski car Vespazijan (9-79) jednom je primetio da „novac nema miris“. Ali, kad je o izborima reč, miris novca može biti veoma neprijatan. Političke stranke su veoma skupe za održavanje. Potrebna

su im sredstva za kancelarije, plaćanje osoblja i komunikaciju sa biračima.

Obično se smatra legitimnim da pojedinci i organizacije koji se bave politikom prikupljaju novac od svojih pristalica, barem do izvesne granice. S druge strane, prikupljanje manjih priloga od velikog broja pristalica je u većini zemalja skup posao, pa je glavni izvor finansiranja političkih partija privatni sektor. Ova činjenica najviše dolazi do izražaja kada je reč o izbornim kampanjama. Glavni razlog koji opredeljuje pojedince ili firme da finansiraju političku stranku je očekivanje da će dobiti nešto za uzvrat, bilo u formi postavljanja na funkcije u državnim ili paradržavnim institucijama, bilo u formi dobijanja prilike za lakše sklapanje poslova sa državom, naravno u slučaju da oni koje finansiraju dođu na vlast.

Često se dešava da je veliki deo novca koji se sliva u partijske fondove nezakonito stečen ili barem neprijavljen poreskim organima. U nekim zemljama se i kriminalci odlučuju na bavljenje politikom kako bi sebi obezbedili imunitet od krivičnog gonjenja u slučaju da budu izabrani.

Postoje dva modela finansiranja političkih stranaka - finansiranje iz javnih izvora (npr. Japan, Francuska, Španija) i finansiranje iz privatnih izvora (npr. SAD i Velika Britanija). Međutim, retki su sistemi koji su čisti predstavnici jednog od modela. Razlika među njima je pre razlika u stepenu finansiranja iz jednog ili drugog izvora. I u zemljama u kojima je finansiranje iz javnih izvora značajno ipak postoji i privatno finansiranje, i obrnuto. Kao što se može videti na primeru Španije, ne postoji suštinska protivrečnost između postojanja ograničenja za potrošnju i sistema finansiranja iz javnih izvora.

Državno finansiranje nosi sa sobom rizik stvaranja mnoštva malih i slabih partija, što može da predstavlja prepreku za demokratski razvoj političkih institucija. Naravno, cenzus za učestvovanje na političkoj sceni ne bi smeo da bude nerealan. Cenzusi mogu da dovedu i do pitanja ustavnosti izbornog procesa. Na primer, u Južnoafričkoj Republici pominjan je argument da je finansiranje iz javnih izvora prema zakonu iz 1998. godine bilo diskriminativno prema onima koji nisu prešli izborni cenzus.

Kakav god da je proces finansiranja, važno je obezbediti da se politički sistem ne izvrgne u svoju suprotnost - da demokratske institucije ne skliznu u naručje onih koji imaju pristup novcu. Mnoge zemlje su uvele mehanizme kojima bi predupredile takve situacije, ali su se oni često pokazali kao nedelotvorni. Kao što je primećeno, čak i stare, stabilne demokratije, koje izdašno finansiraju svoje političke stranke iz javnih izvora, bile su žrtva velikih skandala. U jednoj zemlji je predsednik vlade u odlasku uporno odbijao da otkrije identitet finansijera pozivajući se na to da je obećao da će njihova imena ostati tajna.

Izvesno je da uslov za objavljivanje izvora donacija može biti povod tvrdnjama da se na taj način krši privatnost. Obezbeđivanje tajnosti skromnijih donacija obično može da ublaži ove brige. I kada se praktikuje obelodanjivanje tih informacija, treba obezbediti pravo na slobodu udruživanja. Na primer, da li od državnih službenika tražiti da obelodane činjenicu da su dali prilog opozicionoj partiji? Da li se ograničenje rashoda kandidata može smatrati ugrožavanjem njihove slobode govora?

Ukoliko proces finansiranja nije transparentan i ako se od političkih partija ne traži da objave izvore većih donacija, onda se javnosti ostavlja da sama donese zaključak, npr. kada oni za koje se misli da su finansirali vladajuće partije ostvaruju korist kroz ugovore koje zaključuju sa vladom. Izbori se mogu brzo degenerisati u aukciju političke moći jer partije uzimaju sredstva od pristalica koje veruju u mogućnost pobede. Zato je transparentnost političkih priloga postalo vodeće pitanje u gotovo svim demokratijama.

U nekim zemljama su troškovi političke kampanje postali toliko visoki da prevazilaze ograničenja postavljena zakonom. Zbog toga se dešava da političke stranke tiho krše propise o finansiranju kampanje. Politički protivnici često dostavljaju pritužbe o takvoj praksi međunarodnim posmatračima, ali samo retki su voljni da zvanično pokrenu to pitanje.

Donacije političkim strankama iz inostranstva često mogu da budu razlog za brigu demokratski orijentisanih građana pre nego pomoć koja dolazi

iz inostranstva za finansiranje samog izbornog procesa. Takve donacije se lako mogu predstaviti kao pokušaj stranih vlasti, kompanija ili pojedinaca da na vlast dovedu partiju koja će ih najbolje slušati. Političke stranke u SAD, Velikoj Britaniji, Nemačkoj i Australiji su bile pozvane da objasne zašto im stranci i strane korporacije daju velike priloge. Neke zemlje, poput Poljske, problem su potpuno izbegle tako što su zabranile političke priloge iz inostranstva.

KAKO TREBA RASPODELITI JAVNA SREDSTVA ZA FINANSIRANJE STRANAKA?

Nema nikakvog smisla tretirati sve partije jednako. Teško da bi se moglo smatrati demokratskim ukoliko bi i sasvim male i najveće partije dobijale isti iznos sredstava od države.

Ostaje, dakle, pitanje kako podeliti "finansijski kolač" koji društvo investira u izgradnju partija kao dela demokratskog sistema. U nekim zemljama se sredstva raspodeljuju srazmerno broju glasova koje su stranke dobile na prethodnim izborima. To omogućava partijama da se zaduže kod svojih pristalica i da pri tom budu sigurne da će taj dug vratiti kad dođe vreme za to.

„TRGOVINA UTICAJEM“

Mada je za mnoge taj koncept relativno nov, preskup u vidu „trgovine uticajem“ je već dugo poznat u nekim zemljama, npr. u Francuskoj. „Trgovina uticajem“ stvara koruptivne veze u kojima osoba sa stvarnim ili pretpostavljenim uticajem „prodaje“ taj uticaj za novac. Posrednik se ne „podmićuje“ kao javni službenik, već uglavnom služi kao veza između dve strane. Na primer, političari i visoki službenici, u zamenu za tajno finansiranje stranačkih aktivnosti, „trguju“ svojim uticajem menjajući svrhu funkcija koje vrše u demokratskom sistemu, krše načelo jednakosti i podrivaju načelo meritornosti.

Evropska konvencija zabranjuje ovakvo ponašanje, a slična rešenja su se nalazila i u ranim nacrtima Konvencije UN protiv korupcije. U praksi, teško je povući jasnu liniju između „trgovine uticajem“ i čistog sponzorstva.

ZNAČAJ IDENTITETA

Tokom 90-tih, Vlada Južne Koreje je preduzela jedinstvene mere kako bi odstranila političku korupciju i druge vrste finansijskih zloupotreba. Uredbom br. 13957 zabranjena je upotreba izmišljenih ili „pozajmljenih“ imena u finansijskom poslovanju. U starom sistemu Koreanci su mogli da prikriju svoju imovinu, izbegnu plaćanje poreza, podmićuju službenike i daju nezakonite priloge partijama koristeći lažna imena.

Prema uredbi, obavezna je upotreba pravih imena u svim finansijskim transakcijama, uključujući i bankarske depozite, akcije i obveznice. Po stupanju uredbe na snagu, oni koji su koristili lažna imena morali su da se u roku od dva meseca legitimišu pravim imenima, a isti je slučaj bio i sa onima koji su želeli da otvore račun ili da podignu veće sume novca. Oni koji nisu postupili po uredbi bili su podvrgnuti istrazi poreskih vlasti i rizikovali su da budu kažnjeni oduzimanjem dela novca koji se nalazio na računima.

PUT NAPRED

Aprila 2003. Savet Evrope je državama članicama preporučio sledeća Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja⁶:

I. Spoljni izvori finansiranja političkih stranaka

Član 1 - Finansiranje političkih stranaka iz javnih i privatnih izvora

I država i građani su ovlašćeni da finansijski podrže političke stranke.

Države treba da obezbede podršku političkim strankama. Podrška od strane države treba da bude ograničena na razuman iznos. Podrška od strane države sme da bude finansijska.

Pri raspodeli državne podrške treba da se primenjuju objektivni, pošteni i razumni kriterijumi. Države treba da obezbede da pomoć koju one ili građani daju ne utiče na nezavisnost političke stranke.

Član 2 - Definicija priloga koji se daju političkim strankama

Prilog je svaki svestan čin kojim se poklanja neka ekonomska ili druga korist političkoj stranci.

Član 3 - Opšti principi u vezi sa priložima

a. *Mere koje država preduzima prilikom dodele donacija političkim strankama treba da pruže pravila:*

- *za izbegavanje sukoba interesa;*
- *za obezbeđenje transparentnosti donacija i izbegavanje tajnih donacija;*
- *za izbegavanje predrasuda o aktivnostima političkih stranaka;*
- *za obezbeđenje nezavisnosti političkih stranaka.*

b. *Države treba da:*

- i. obezbede da prilozi koje partije dobijaju budu javni, naročito donacije koje prelaze utvrđeni iznos,*
- ii. razmotre mogućnost uvođenja gornje granice visine priloga koji se može dati političkoj stranci,*
- iii. usvoje mere za sprečavanje zaobilaznog kršenja postavljenih ograničenja.*

Član 4 - Poreske olakšice za priloge

Poreskim propisima treba predvideti mogućnost smanjenja poreske osnovice za iznos dat kao prilog političkim strankama. Mogućnost smanjenja poreske osnovice treba takođe da bude ograničena.

Član 5 - Prilozi pravnih lica

a. *Pored opštih principa o priložima, države treba da obezbede:*

- i. da se donacije pravnih lica političkim partijama registruju u njihovim poslovnim knjigama i na računima i*
- ii. da deoničari i pojedinačni članovi pravnog lica budu informisani o datom prilogu.*

b. *Države treba da preduzmu mere sa ciljem ograničavanja, zabrane ili drugog strogog regulisanja donacija pravnih lica koja dobivaju dobra i usluge za javnu upravu.*

c. *Države treba da zabrane pravnim licima koja su pod njihovom kontrolom ili pod kontrolom drugih organa vlasti da daju donacije političkim strankama.*

Član 6 - Donacije entitetima koji su povezani sa političkim strankama

Pravila koja se odnose na davanje priloga političkim strankama, osim onih koja se odnose na mogućnost smanjenja poreske osnovice iz člana 4, treba da se primene, kada je to moguće, i na sve entitete koji su neposredno ili posredno povezani sa političkim strankama ili se nalaze pod njihovom kontrolom.

Član 7 - Donacije inostranih donatora

Države treba da odrede ograničenja, zabrane ili da na drugi način regulišu priloge stranih donatora.

II. Izvori finansiranja kandidata na izborima i izabranih predstavnika naroda

Član 8 - Primena pravila o finansiranju kandidata na izborima i izabranih predstavnika naroda

Pravila o finansiranju političkih stranaka treba da se mutatis mutandis primenjuju i na:

- *finansiranje izbornih kampanja kandidata na izborima;*
- *finansiranje političkih aktivnosti izabranih predstavnika naroda.*

III. Ograničenja rashoda izborne kampanje

Član 9 - Ograničenja rashoda

Države treba da razmotre uvođenje mera radi sprečavanja preterane potrebe za finansiranjem političkih stranaka, kao što je ustanovljenje ograničenja visine rashoda izborne kampanje.

Član 10 - Evidencija o rashodima

Države treba da propišu obavezu da sve stranke, predlagači lista kandidata i svaki kandidat na izborima vode posebnu evidenciju o svim rashodima, direktnim ili indirektnim, koji se odnose na izbornu kampanju.

IV. Transparentnost

Član 11 - Računi

Države treba da zahtevaju od političkih stranaka i svih entiteta navedenih u članu 6 da vode odgovarajuće poslovne knjige i računovodstvo. Računi političkih stranaka treba da budu konsolidovani, tako da obuhvataju, kada je to moguće, i račune entiteta iz člana 6.

Član 12 - Evidencija priloga

- a. Države treba da zahtevaju da se u poslovnim knjigama političkih stranaka evidentiraju svi prilozi koje politička stranka dobije, uključujući i vrstu i vrednost svakog pojedinačnog priloga.*
- b. U slučaju da je visina priloga veća od utvrđene vrednosti, treba evidentirati i imena donatora.*

Član 13 - Obaveza da se računi prikažu i učine javnim

- a. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da račune iz člana 11 prikazuju redovno, a najmanje jednom godišnje, nezavisnom telu iz člana 14.*
- b. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da redovno, a najmanje jednom godišnje, učine javnim račune iz člana 11, ili makar sažetak izvoda iz tih računa, koji treba da obuhvati i informacije tražene u članu 10, kada je to prikladno, i one tražene u članu 12.*

V. Nadzor

Član 14 - Nezavisno praćenje

- a. Države treba da obezbede nezavisno praćenje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.*

- b. Nezavisno praćenje treba da obuhvati i nadzor nad računima političkih stranaka i rashoda u vezi sa izbornim kampanjama, kao i njihovo prezentovanje i objavljivanje.*

Član 15 - Specijalizovano osoblje

Države treba da uvedu specijalizaciju u okviru pravosuđa, policije i drugih službi koje se bore protiv nezakonitog finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

VI. Sankcije

Član 16 - Sankcije

Države treba da propišu da kršenje pravila u vezi sa finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja podleže delotvornim, srazmernim i odvraćajućim sankcijama.

Dalje smernice stižu od 50 šefova država ili vlada zemalja Komonvelta, sadržane u „Okvirnim principima Komonvelta za borbu protiv korupcije“ (“Commonwealth Framework Principles on Combating Corruption”).⁷ Ovaj dokument sadrži i odredbe o finansiranju političkih stranaka. Te odredbe su usmerene na:

- ▶ *sprečavanje sukoba interesa i korišćenja neprikladnog uticaja,*
- ▶ *očuvanje integriteta demokratskih političkih struktura i procesa,*
- ▶ *zabranu korišćenja sredstava stečenih na nezakonit način ili korupcijom za finansiranje političkih stranaka,*
- ▶ *zaokruženje koncepta transparentnosti finansiranja političkih stranaka uvođenjem obaveznog prijavljivanja priloga koji prelaze određenu granicu.*

ULOGA GRADANSKOG DRUŠTVA U PRAĆENJU FINANSIRANJA IZBORNIH KAMPANJA

Kao što je već pomenuto, izbori dobijaju na težini kada njihovo sprovođenje prate ne samo zvanični

organi države već i predstavnici građanskog društva. Grupe građanskog društva, naročito u Latinskoj Americi, otišle su i dalje od toga da naprosto posmatraju glasanje. One su razvile metodologiju za praćenje troškova izborne kampanje beleženjem očiglednih rashoda (televizijske reklame, mesta gde se lepe poster, brošure, itd.) i poredile su te rezultate sa izveštajima o utrošku koje su partije dostavljale.

Tvrđenje o široko rasprostranjenoj korupciji u javnom sektoru Argentine bile su stalno mesto tokom poslednje decenije prošlog veka, a ni korupcija u finansiranju izbornih kampanja nije bila izuzetak. Kao odgovor na takvu situaciju, organizacija *Poder*

Cuidadano (Moć građana) započela je program u jednoj saveznoj izornoj jedinici u kojoj su kandidati na izborima morali da podnose sertifikovane finansijske izveštaje o svojoj imovini, kao i pisanu izjavu o svojim finansijskim pozicijama u vezi sa izbornom kampanjom. Značajna pažnja medija je pomogla da se ovaj program ostvari; učešće kandidata je bilo snažno. Naredna inicijativa je obuhvatila praćenje i izveštavanje o rashodima kampanje na mesečnom nivou. Ovaj skup inicijativa, nazvan „Sporazum o integritetu“, rezultirao je reformom izborne kampanje u celoj Argentini.⁸ Slične inicijative se danas preduzimaju u nekoliko drugih zemalja tog regiona, a ceo pristup je privukao pažnju širom sveta.

FUSNOTE

- 1 Najvažniji resursi: Projekat o političkoj transformaciji i izbornom procesu u postkomunističkim zemljama Evrope (The Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe), sa sedištem u britanskom Univerzitetu u Esekusu (University of Essex), uključuje i bazu podataka na Internetu koja sadrži relevantne izborne zakone, zakone koji se odnose na finansiranje kampanje, zakone o medijima i masovne medije. Među zemljama koje se prate nalaze se Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Moldavija, Poljska, Rumunija, Rusija, Slovačka i Ukrajina. Videti: <http://www.essex.ac.uk/elections/>; Komparativna studija izbornih sistema Mičigenskog univerziteta (SAD) [The University of Michigan (US)'s Comparative Study of Electoral Systems] omogućava korisnicima da analiziraju iskustva o izborima iz 50 zemalja širom sveta. Videti: Comparative study of electoral systems: <http://www.umich.edu/ccses/>; Projekat Demokratska država, IDEA (State of Democracy Project). Videti: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm; za informacije o administriranju i troškovima izbora, videti projekat ACE na adresi <http://www.aceproject.org/>; za informacije o medijskoj pokrivenosti izbora, videti Centar za javni integritet (Center for Public Integrity) <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp>; K. D. Juing (urednik): *Finansiranje političkih stranaka u Evropi i van nje, 1999* [K. D. Ewing (ed.) *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond* (1999)] (Bologna; ISBN 88-491-1269-6); R. Vilijams: *Finansiranje stranaka i politička korupcija* (Williams, R., *Party Finance and Political Corruption* (Palgrave, London, 2000).
- 2 IDEA: http://www.idea.int/thematic_b.htm
- 3 Velika Britanija je tek nedavno preduzela ovaj korak ustanovljenjem Izborne komisije i stvaranjem uslova za kontrolu finansiranja političkih stranaka na osnovu Zakona o političkim strankama, izborima i referendumu iz 2000. (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), sledeći preporuke Odbora za standarde u javnom životu.
- 4 Više o troškovima videti na <http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>
- 5 Ostavljanje depozita je veoma sporno pitanje. Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava je 2001. godine preporučila Ukrajini da „sistem depozita može da posluži za izbegavanje na fin način velikog broja praktičnih problema regulisanja i verifikovanja prikupljanja potpisa za podršku kandidatu ili stranci“. Međutim, juna 2003. Izborna komisija Velike Britanije je preporučila ukidanje izbornog depozita od £500 (oko \$927, po kursu od 8. marta 2004) koji se tražio od svih kandidata na opštim izborima.
- 6 Savet Evrope, Komitet ministara, Preporuka: Rec(2003)4: http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm
- 7 Skup šefova vlada Komonvelta iz 1999, dokument „Za borbu protiv korupcije potrebna je dobra vlada“ Nihala Džajavikrama (Fighting Corruption Requires Good Government by Nihal Jayawickrama): <http://www.chogm99.org/bgpapers/f2.htm>
- 8 Studija slučaja o građanskim inicijativama i nadzoru nad finansiranjem kampanje u Argentini (Working Paper 248, Center for Institutional reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA): <http://128.8.56.16/docs/docs/wp248.pdf>

