

NOVAC I POLITIKA – PРАВNA REGULACIJA FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI

Izvorni znanstveni rad

UDK 342.849.3

329.8

340.5

Primljeno: 27. travnja 2022.

Robert Podolnjak*

U predmetnom radu naglašava se važnost financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja sa stajališta postizanja pravičnih i poštenih izbora iako se u ustavnopravnom pogledu tom pitanju posvećuje znatno manje pozornosti nego ostalim pitanjima uređenja izbornog zakonodavstva. Iznimno je stoga važno proučiti različite režime političkog financiranja u suvremenim demokratskim državama, njihove dobre i loše strane, modele reguliranja otvorenog i transparentnog financiranja stranaka i kandidata te standarde političkog financiranja u pojedinim relevantnim međunarodnim dokumentima.

Autorov je zaključak da svi postojeći modeli stranačkog financiranja imaju slabosti i u pravilu je teško naći uravnoteženi model privatnog i javnog financiranja stranaka. Dominacija javnog financiranja stranaka u Europi čini stranke sve ovisnijima o državnom financiranju i sve manje povezanim s biračkom bazom. Stranke pritom, kao ključni akteri u parlamentu, samostalno uređuju pitanja svojeg vlastitog financiranja i trošenja tog novca ne vodeći se često javnim interesom. Ondje gdje dominira privatno ili kombinacija privatnog i javnog financiranja (kao kod sustava poreznih olakšica) evidentno je da najbogatiji u društvu financiraju stranke, što posljedično može pridonijeti ovisnosti stranaka i kandidata i njihovoj mogućoj ili stvarnoj izloženosti posebnim interesima.

Ključne riječi: financiranje političkih stranaka, izborna promidžba, reguliranje političkih financija

1. UVOD

Politička korupcija i nelegalno financiranje stranaka nije iznimka u suvremenim političkim sustavima, pa i onima koji se smatraju demokratskima i u kojima postoji zakonska regulativa kojom se propisuje transparentnost financiranja političkih stranaka. Ključni je razlog nezakonitog financiranja političkih stranaka ostvariti dodatne, prikrivene prihode kako bi se tim sredstvima osigurao opstanak na vlasti kao ultimativni interes vladajuće političke stranke. Naravno, nezakonitom financiranju svojih političkih aktivnosti pribjegavaju političke stranke ili pojedinačni kandidati u izborima, neovisno o tome jesu li prije izbora na vlasti ili u opoziciji, ali znatno češće to će biti slučaj kod vladajućih stranaka, jer su njihove mogućnosti utjecaja i traženja nelegalnih sredstava znatno veće. Brojni primjeri, a za primjere ću uzeti samo europske države, potvrđuju iznesenu tvrdnju. U Njemačkoj je poznata afera u kojoj su tada vladajuća stranka CDU i njezin tadašnji kancelar Helmut Kohl od 1995. primali tajne donacije. Kohl je priznao primanje tih donacija za stranku, ali je odbio otkriti imena donatora. Ta je afera dovela i

* Redoviti profesor, Katedra za ustavno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

do poraza CDU-a na izborima 1998., a stranka se potom distancirala od Kohla, koji je prethodno 16 godina bio kancelar.¹

U rujnu 2021. francuski je sud osudio bivšeg francuskog predsjednika Nicholasa Sarkozyja na godinu dana (kućnog) zatvora zbog ilegalnog financiranja predsjedničke kampanje 2012. godine. Sarkozy je optužen da je u predsjedničkoj kampanji potrošio gotovo dvostruko više novaca od maksimalnog zakonski dopuštenog iznosa (22,5 milijuna eura).² Prije Sarkozyja bivši predsjednik Jacques Chirac također je osuđen zbog korupcije. Pet od šest francuskih premijera iz stranaka desnoga centra od 1995. do 2012. bilo je suočeno s optužbama, a neki su i osuđeni (Alain Juppe, Francois Fillon). Pod optužbama su se našli i političari lijevog centra.³

Prvi talijanski premijer iz Socijalističke stranke Bettino Craxi osuđen je 1994. zbog korupcije i nelegalnog financiranja stranke nakon sudbene istrage u poznatoj akciji *Mani pulite* (Čiste ruke), u kojoj je zbog korupcije bilo optuženo više od polovine zastupnika talijanskog parlamenta. Craxi je izbjegao u Tunis, gdje je i umro 2000. Dvije stranke najviše uključene u političku korupciju – Demokršćanska i Socijalistička stranka – na izborima 1992. bile su prva i treća stranka po snazi u parlamentu, a na sljedećim izborima 1994. Demokršćani su nestali s političke scene, a Socijalisti su postali nevažni u nacionalnoj politici.⁴ Bivši talijanski premijer Silvio Berlusconi osuđen je (između ostalog) i zbog podmićivanja jednog senatora 2006. kako bi srušio tadašnju vladu lijevog centra. No i nakon tri desetljeća od akcije *Mani pulite* talijanski analitičari govore o „sustavnoj korupciji i neorganiziranoj antikorupciji“ u talijanskoj politici.⁵

Ti primjeri političke korupcije nisu izolirani slučajevi, nego tek medijski najeksponiraniji u najvećim državama zapadne Europe. No politička je korupcija istaknuti problem i u nizu drugih europskih država. Analitičari političkog financiranja ističu kako je razina korupcije u Europi čak porasla posljednjih godina, što pokazuje da zakoni koji reguliraju političko financiranje i izborne kampanje možda i nisu postigli svoju svrhu. Posebno je zabrinjavajući podatak da države koje su usvojile određena pravila političkog financiranja – poput Grčke, Portugala i Španjolske – imaju stranke koje se smatraju najkorumpiranijima, dok države sa znatno manje rigoroznom regulacijom, kao Danska, Švicarska i Švedska, imaju najnižu razinu percepcije korupcije.⁶

¹ The scandal that rocked the government of Germany, <https://www.dw.com/en/the-scandal-that-rocked-the-government-of-helmut-kohl/a-5137950>, pristup: 22. travnja 2022.

² France's ex-president Nicolas Sarkozy to serve a year of house arrest for illegal campaign financing, <https://www.france24.com/en/france/20210930-former-french-president-sarkozy-found-guilty-of-illegal-campaign-financing>, pristup: 22. travnja 2022.

³ How corrupt is French politics? Politico EU, <https://www.politico.eu/article/corrupt-trial-france-politics-former-french-president-nicolas-sarkozy/>, pristup: 22. travnja 2022.

⁴ Rhodes, M., *Financing party politics in Italy: A case of systemic corruption*, West European Politics, vol. 20, br. 1, 1997, str. 54–80.

⁵ Vanucci, A., *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization and electoral accountability*, Civitas, Revista de Ciências Sociais, vol. 20, br. 3, 2020, str. 408–424.

⁶ Piccio, D. R., *Northern, Western and Southern Europe*, u Falguera, E.; Jones, S.; Ohman, M. (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, IDEA, Stockholm, 2014, str. 208.

U Hrvatskoj je u listopadu 2021. godine Vrhovni sud donio pravomoćnu presudu u poznatom slučaju *Fimi Media*, u kojoj su osuđeni bivši predsjednik hrvatske Vlade Ivo Sanader i neki njegovi stranački suradnici jer su u razdoblju od 2004. do 2009. postupali „s ciljem pribavljanja nelegalnih sredstava, prikrivanja ostvarenih prihoda i iz istih financiranja optužene političke stranke“, a takvo je djelovanje bilo „usmjereno na opstanak stranke i ostanak na vlasti, stvarajući sliku politike kao zanimanja u kojem je politička korupcija pravilo, a ne iznimka“.⁷

Različiti su oblici korupcije u političkom financiranju i mogu se odnositi na političke donacije koje su suprotne postojećim zakonima o političkom financiranju, korištenje za izbornu kampanju ili stranačke svrhe novca koji je politički dužnosnik primio na temelju korumpirane transakcije, neovlašteno korištenje državnih resursa za stranačke političke svrhe, prihvaćanje novca u zamjenu za neovlaštenu korist ili obećanje koristi u slučaju izbora na određeni položaj, dotacije iz ozloglašanih izvora te trošenje novca u zabranjene svrhe kao primjerice kupovanje glasova.⁸

U predmetnom radu naglašava se važnost financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja sa stajališta postizanja pravičnih i poštenih izbora, iako se u ustavnopravnom pogledu tom pitanju posvećuje znatno manje pozornosti nego ostalim pitanjima uređenja izbornog zakonodavstva. Iznimno je stoga važno proučiti različite režime političkog financiranja u suvremenim demokratskim državama, njihove dobre i loše strane, modele reguliranja otvorenog i transparentnog financiranja stranaka i kandidata te standarde političkog financiranja u pojedinim relevantnim međunarodnim dokumentima.

Zaključno se može konstatirati da svi postojeći modeli stranačkog financiranja imaju slabosti i u pravilu je teško naći uravnoteženi model privatnog i javnog financiranja stranaka. Dominacija javnog financiranja stranaka u Europi čini ih sve ovisnijima o državnom financiranju i sve manje povezanim s biračkom bazom. Stranke pritom, kao ključni akteri u parlamentu, samostalno uređuju pitanja svojeg vlastitog financiranja i trošenja tog novca ne vodeći se često javnim interesom. Ondje gdje dominira privatno financiranje ili kombinacija privatnog i javnog (kao kod sustava poreznih olakšica) evidentno je da najbogatiji u društvu financiraju stranke, što posljedično može pridonijeti ovisnosti stranaka i kandidata i njihovoj mogućoj ili stvarnoj izloženosti posebnim interesima.

⁷ Presuda i Rješenje Vrhovnog suda broj: I Kž-Us 21/2021.-17, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/I%20K%C5%BE-Us-21-21-17-an.pdf>, pristup: 22. travnja 2022.

⁸ Duschinsky, M. P., *Financing Politics: A Global View*, Journal of Democracy, vol. 13, br. 4, 2002, str. 70–74.

2. NOVAC I POLITIKA: „AHILOVA PETA DEMOKRACIJE“

Uloga novca u suvremenom izbornom političkom natjecanju od iznimnog je značenja. Novac kupuje proizvode, vještine, usluge. Korištenje novca u izborima može dovesti do značajnih razlika u ekonomskim resursima stranaka i kandidata, nasuprot idealiziranim jednakostima političkih resursa, i kako bi se spriječio nepriličan utjecaj novčanih donacija, nužne su reforme vezane uz izborne kampanje. U svakim izborima kandidati i sustav u cjelini suočeni su sa sve većim troškovima izbora, koji ih navode s jedne strane na traženje sve većih iznosa novca radi njihova financiranja, a s druge strane na korupciju ili percepciju korupcije – kandidati koji traže novac i donatori koji su ga spremni dati radi ostvarivanja svojih interesa, što potkopava legitimnost političkog sustava i sudjelovanje građana u izborima.⁹

Politička korupcija vezana uz zlouporabe novca u financiranju stranaka i izbornih kampanja – malverzacije, mito, zlouporaba javnog novca u politici – štetno utječe na demokratsku vladavinu i povjerenje građana u političke stranke i izabrane političke dužnosnike, smanjuje političku odgovornost dužnosnika, onemogućuje ravnopravnu izbornu utakmicu, što u konačnom onemogućuje pravične i poštene izbore (*free and fair elections*).¹⁰ Analitičari koji se bave problematikom političkog financiranja ili financiranja politike naglašavaju da je ono jednako važno kao što je pitanje izbornog sustava ili izbor odgovarajućeg institucionalnog okvira državne vlasti, kao npr. izbor između parlamentarnog i predsjedničkog sustava.¹¹ Činjenica je da se u ustavnopravnom pogledu tom pitanju posvećuje neusporedivo manje pozornosti ne samo u smislu formalnog ustavnog uređenja pitanja političkog financiranja već i općenito pravnog reguliranja financiranja političkih stranaka i njihova prikupljanja i trošenja novca u izbornim kampanjama.

U suvremenim višestranačkim demokratskim sustavima političke stranke najvažniji su subjekt u političkom natjecanju na izborima, bez obzira na to što u pojedinim izbornim natjecanjima izborni sustavi dopuštaju i natjecanje nezavisnih kandidata. Suvremene demokracije zapravo su stranačke demokracije i stranke obavljaju temeljne funkcije koje su nužne u demokratskom procesu: one posreduju ili arbitriraju između pluralnog društva i njegovih političkih institucija, tj. vlade, organiziraju političke kampanje radi mobiliziranja glasača da sudjeluju u izborima, angažiraju političke osobe izborom i predlaganjem kandidata za javne službe u izborima, stranke agregiraju pluralitet interesa u određeni broj političkih alternativnih opcija.¹² Stoga stranke imaju nezamjenjivu ulogu kao akter u suvremenim demokratskim sustavima iako nemaju monopol političkog

⁹ Alexander, H. E.; Shiratori, R., *Introduction*, u: Alexander, H. E.; Shiratori, R. (ur.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Routledge, 1994, str. 2.

¹⁰ Vidi Norris, P.; Abel van Es, A., *Introduction*, u: Norris, P.; Abel van Es, A. (ur.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2016, str. 1–24.

¹¹ Nassmacher, K., *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*, u: Austin, R.; Tjernstrom, M. (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Handbook, Stockholm, 2003, str. 1.

¹² *Ibid.*, str. 2.

predstavljaju i u velikoj većini demokratskih sustava u svoje članstvo privlače relativno mali broj osoba u odnosu na društvo u cjelini.

S druge strane političke stranke po svojoj prirodi imaju partikularni interes, često i same nisu demokratski organizirane, a najvažniji im je politički cilj osvajanje političke vlasti u državi. Kada i ako u tome uspiju, tada najvažniji cilj postaje održati se na vlasti, često ne birajući sredstva, pa i po cijenu nepoštivanja pravila fer i poštenih izbora, potkopavanja pojedinih kontrolnih institucija političkog sustava, ugrožavanja neovisnih medija, pravosudnog sustava, a u drastičnim slučajevima jačanjem autoritarizma i uništenjem stvarnog političkog pluralizma i višestranačkog sustava.

Suvremeni su se politički sustavi, poput britanskog parlamentarnog sustava ili američkog predsjedničkog sustava, počeli oblikovati i prije razvitka stabilnih stranačkih struktura, tako da mnogi suvremeni ustavi imaju niz odredbi o ustrojstvu vlasti, polovina ustava i odredbe o izbornim sustavima za parlament, ali znatno manje njih ima odredbe o političkim strankama¹³ ili financiranju političkih stranaka. Jedan od prvih Ustava koji je konstitucionalizirao ulogu političkih stranaka jest njemački Temeljni zakon, koji u članku 21. navodi:

„Stranke sudjeluju u oblikovanju političke volje naroda. Njihovo je osnivanje slobodno. Njihovo unutarnje uređenje mora odgovarati demokratskim načelima. One moraju javno polagati račun glede podrijetla i trošenja svojih sredstava.

Protuustavne su stranke koje s obzirom na vlastite ciljeve i s obzirom na ponašanje svojeg članstva ugrožavaju ili nastoje odstraniti slobodno demokratsko uređenje ili ugrožavaju postojanje Savezne Republike Njemačke.

Isključene su iz sustava državnog financiranja stranke koje s obzirom na vlastite ciljeve i s obzirom na ponašanje svojeg članstva ugrožavaju ili nastoje odstraniti slobodno demokratsko uređenje ili ugrožavaju postojanje Savezne Republike Njemačke. Ako se utvrdi isključenje financiranja, otpada i porezna povlastica za stranku i donacije za tu stranku.

O pitanjima protuustavnosti prema stavku 2., kao i o isključenju iz državnog financiranja prema stavku 3., odlučuje Savezni ustavni sud.

To se bliže regulira saveznim zakonom.“

Izvorni tekst njemačkog Temelnog zakona nije imao odredbu o isključenju stranaka iz sustava državnog financiranja. Ona je u tekst članka 21. ugrađena 2017., tako da

¹³ Gardbaum, S., *Political Parties, Voting Systems, and the Separation of Powers*, American Journal of Comparative Law, vol. 65, br. 2, 2017, str. 229–264.

suvremeni njemački Ustav sadrži eksplicitnu odredbu o državnom financiranju političkih stranaka.¹⁴

S obzirom na važnost političkih stranaka u suvremenom demokratskom društvu, u njihovu svakodnevnom djelovanju, a naročito u vrijeme izbora, pitanje načina njihova financiranja, izvori njihovih sredstava i imovine, trošenje tih sredstava – naročito u izbornim kampanjama – pitanja su od iznimne važnosti u demokratskim sustavima. Izbori su uvijek zahtijevali od stranaka ili kandidata trošenje novca i drugih resursa kako bi svoju poruku i program uspjeli približiti biračima ili kako bi te birače uspjeli „motivirati“ da glasaju za njih, često pribjegavajući i sredstvima kao što su različiti načini „kupovanja glasova“ kako bi dobili glasove birača.

Još prije 90 godina James Kerr Pollock, američki politolog koji se među prvima počeo baviti problematikom političkih financija, napisat će na početku predgovora svoje studije: „Odnos između novca i politike postao je jedan od velikih problema demokratske vlade. Zdrav politički život nije moguć tako dugo dok je uporaba novca neograničena. Ne samo u Americi već također i u Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj, svugdje gdje ogromno biračko tijelo mora biti organizirano i kontrolirano radi donošenja odluka, utjecaj novca bio je i jest velik.“¹⁵ Te Pollockove riječi danas su još aktualnije i potvrđuje se da je problem novca u politici još akutniji i da još uvijek predstavlja „Ahilovu petu demokracije“, bez obzira na sva nastojanja reguliranja financiranja političkih aktivnosti u pojedinim suvremenim demokratskim državama. Iznimno je stoga važno proučiti različite režime političkog financiranja u suvremenim demokratskim državama, njihove dobre i loše strane, modele reguliranja otvorenog i transparentnog financiranja stranaka i kandidata te standarde političkog financiranja u pojedinim relevantnim međunarodnim dokumentima.

3. FINANCIRANJE POLITIČKOG DJELOVANJA I NJEGOVA REGULACIJA

Kako definirati financiranje političkog djelovanja, prvenstveno političkih stranaka, koje suvremeni analitičari nazivaju političkim financijama (*political finance*)? Karl-Heinz Nassmacher političke financije definira kao financiranje stranačkih aktivnosti a) u izborima i b) tijekom izvanizbornog razdoblja.¹⁶ Magnus Ohman navodi da se „općenito, političke financije odnose na sav novac u političkom procesu... Stoga političke financije definiramo kao (legalno i nelegalno) financiranje tekućih aktivnosti političke stranke i izbornih kampanja.“¹⁷ Najuža je definicija britanskog stručnjaka Michaela Pinto-Duschinskyja, koji će reći da su političke financije „novac za izbornu kampanju (*electioneering*)“.¹⁸

¹⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag, 2019.

¹⁵ Pollock, J. K., *Money and Politics Abroad*, Alfred A. Knopf, 1932.

¹⁶ Nassmacher, K., *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*, str. 4.

¹⁷ Ohman, M., *Introduction to Political Finance*, u: Falguera, E.; Jones, S.; Ohman, M. (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, IDEA, Stockholm, 2014, str. 2.

¹⁸ Duschinsky, M. P., *Financing Politics: A Global View*, str. 70.

Prva nastojanja da se regulira uloga novca u politici stoljeća u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Državama datiraju još iz 18. i 19. st., kad je u tamošnjim lokalnim izborima bilo obilje potkupljivanja i kupovanja glasova birača.¹⁹ U Britaniji je 1883. donesen Zakon o boljem sprječavanju korumpirane i nelegalne prakse u parlamentarnim izborima (poznat kao *Corrupt and Illegal Practices Act*), koji je propisao da su nastojanja da se potkupe birači kazneno djelo, za koje su predviđene oštre kazne, u nekim slučajevima i zatvorske. Zakonom je također standardiziran iznos novca koji se može potrošiti u izborima i u koje se svrhe novac može trošiti. Kandidat koji je osuđen zbog korupcije ne bi se mogao kandidirati na izborima u razdoblju od sedam godina i ne bi se više nikada mogao kandidirati u istoj izbornoj jedinici. Zakon je u značajnoj mjeri utjecao na smanjenje troškova u izbornim kampanjama i manji broj optužbi za nezakonito financiranje izbora.

Danas gotovo sve države reguliraju svojim zakonima financiranje izbornih kampanja, a mnoge i financiranje političkih stranaka. Ta je regulacija naročito potaknuta nizom međunarodnih dokumenata koji su doneseni sa svrhom da se smanje koruptivna djelovanja stranaka i kandidata u izborima. Tako je Opća skupština UN-a 2003. prihvatila Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije (stupila na snagu 2005.),²⁰ i to je jedini univerzalno obvezujući antikorupcijski dokument. Sa stajališta borbe protiv korupcije u području financiranja stranaka i izbornih kampanja značajni su članci 5. i 7. U članku 5. države se obvezuju da će, u skladu s temeljnim načelima svojeg pravnog sustava, razvijati i provoditi ili održavati učinkovite, koordinirane antikorupcijske politike, koje će unaprijediti sudjelovanje društva i odražavati načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integriteta, transparentnosti i odgovornosti. U članku 7. 3. nalaže se da države razmotre poduzimanje odgovarajućih zakonskih i administrativnih mjera sukladnih ciljevima Konvencije i u skladu s temeljnim načelima svojeg unutarnjeg prava ojačavaju transparentnost u financiranju kandidatura za izabrane javne službe i ondje gdje je to primjenjivo i za financiranje političkih stranaka. U popratnim uputama za primjenu Konvencije istaknuta su najvažnija pitanja koja se odnose na jačanje transparentnosti u financiranju stranaka i kandidata: određivanje parametara za ograničenja, svrhu i vremenska razdoblja trošenja novca u izbornim kampanjama; ograničenja na donacije; identificiranje donatora (uključujući i reguliranje pitanja jesu li dopuštene, ograničene ili zabranjene anonimne, strane ili donacije i zajmovi trećih stranaka; kakve su vrste naknada u naravi dopuštene; oblik i vrijeme podnošenja i objave računa i troškova stranačkih organizacija; načini verifikacije prihoda i troškova; jesu li dopuštene porezne olakšice na donacije ili zajmove i načini da se odvrate vlade od korištenja državnih sredstava u izborne svrhe. Što se tiče država koje se oslanjaju na javno financiranje za izbore i političke stranke, važna su pitanja koja se odnose na izračun razine potpore, kako ohrabriti razvoj novih stranaka (pritom izbjegavajući stvaranje stranaka čija je primarna svrha da dobiju javno financiranje) i pristup javnoj televiziji. Naposljetku,

¹⁹ Norris, P.; Abel van Es, A., *Introduction*, str. 10.

²⁰ *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations, New York, 2004.

moraju postojati učinkovite odredbe i institucionalne procedure predviđene za sudbene sporove glede spornih kandidatura i izbora.

Najvažniji dokumenti doneseni u Europi u području financiranja stranaka i izbornih kampanja, prihvaćeni u okviru Vijeća Europe, jesu Preporuka 1516 o financiranju političkih stranaka iz 2001. Parlamentarne skupštine Vijeća Europe²¹ i Preporuka Vijeća ministara R (2003) 4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja²² (dalje: Preporuka Vijeća ministara). Venecijanska komisija, savjetodavno tijelo Vijeća Europe, donijela je više dokumenata u kojima daje preporuke državama članicama Vijeća Europe glede reguliranja financiranja stranaka i izbornih kampanja – Smjernice o financiranju političkih stranaka (2001), Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (2002)²³ te Smjernice o reguliranju političkih stranaka (2011. prva verzija, a 2020. objavljena je nova verzija).²⁴ U nastavku ćemo kod pojedinih aspekata reguliranja financiranja stranaka i izbornih kampanja izložiti određena stajališta i preporuke iz tih dokumenata.

Regulatorni okvir uspostavljen putem paneuropskih međunarodnih organizacija – Vijeća Europe (i njegovih tijela kao što su Venecijanska komisija i GRECO – Grupa država protiv korupcije) i Ureda za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE/ODIHR) – značajno je utjecao svojim rezolucijama, preporukama ili smjernicama na standardiziranje zakonodavstva i prihvaćanje najbolje prakse u području političkog financiranja u europskim državama, što navodi pojedine analitičare da uvjetno govore o svojevrsnom „europskom modelu“ političkog financiranja, koji bi, kada je riječ o zapadnoeuropskim demokracijama, imao četiri značajke: prvo, ograničenje troškova za izborne kampanje, uključujući ponekad čak i zabranu plaćenih TV oglasa; drugo, reguliranje privatnih donacija političkim strankama, a u mnogim slučajevima i zabranu takvih donacija; treće, javno financiranje političkih stranaka temeljeno na pravičnim kriterijima raspodjele; i četvrto, pravila kojima se jamči javna odgovornost u stranačkom financiranju.²⁵

²¹ Parliamentary Assembly Recommendation 1516 on the Financing of Political Parties, Doc. 9077 (2001), <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>, pristup: 21. travnja 2022.

²² Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf), pristup: 21. travnja 2022.

²³ Code of Good Practice in Electoral Matters, Venice Commission, CDL-AD (2002) 23, <https://rm.coe.int/090000168092af01>, pristup: 22. travnja 2022.

²⁴ Guidelines on Political Party Regulation, 2. izdanje, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e), pristup: 21. travnja 2022.

²⁵ Munoz, O. S., *Political Finance and Political Equality: Lessons from Europe*, u Mazo, E. D.; Kuhner, T. K. (ur.), *Democracy by the People: Reforming Campaign Finance in America*, Cambridge University Press, 2018, str. 447.

4. VRSTE REGULIRANJA POLITIČKIH FINACIJA

Međunarodni institut za demokraciju i izbornu potporu (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* – skraćeno International IDEA) iz Stockholma već niz godina ažurira propise u 177 država koji se odnose na regulaciju financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja i ta se baza podataka najčešće koristi u komparativnim analizama. IDEA u svojim analizama razlikuje četiri temeljne kategorije regulacije političkog financiranja: javno financiranje, zabrane i ograničavanje donacija, zabrane i ograničavanje trošenja novca u izbornoj kampanji te izvješćivanje o izvorima financiranja i trošenju novca.²⁶

Pojedini analitičari na temelju tih kategorija regulacije političkog financiranja razlikuju pojedine modele ili 'režime' političkog financiranja u Europi, gdje pojedine države imaju različite obrasce reguliranja ili odsustvo reguliranja pojedinih kategorija političkog financiranja. Tako i unutar svojevrsnog „europskog“ modela, o kojem govori Munoz kako bi ga razlikovao od američkog modela, postoje značajne varijacije i moguće je govoriti o određenim podmodelima. U sljedećoj tablici dajem podjelu režima stranačkog financiranja u suvremenim zrelim demokracijama, koju izlaže britanski profesor Stuart Wilks-Heeg.

Tablica: Režimi stranačkog financiranja u zrelim demokracijama

	Nordijski	Srednjoeuropski	Anglosaksonski
Arhetipski slučaj	Švedska	Francuska	Novi Zeland
Drugi primjeri	Norveška, Danska, Finska, Island, Austrija	Belgija, Italija, Portugal, Španjolska, Njemačka	Australija, Kanada, Ujedinjeno Kraljevstvo
Priroda sustava	Temeljen na povjerenju	Sveobuhvatna regulacija	Površna (<i>light-touch</i>) regulacija
Prvenstveni izvor prihoda političkih stranaka	Državno financiranje	Državno financiranje	Dobrovoljne donacije
Pristup donacijama	Nema limita donacija, malo zabranjenih donacija, rijetke obveze objave	Ograničena donacija s mnogo različitih tipova zabranjenih donacija	Otkrivanje donacija iznad određenog praga, ali bez ograničenja donacija
Pristup troškovima	Nema ograničenja troškova u izborima	Ograničena troškova u izborima	Troškovi u pravilu ograničeni
Tipična razina stranačkog članstva (% biračkog tijela)	5–10 %	2–4 %	1–2 %

Izvor: Wilks-Heeg, S., *Funding UK Political Parties: A Democratic Dilemma*, Political Insight, travanj 2011., str. 24.

²⁶ Ohman, M., *Introduction to Political Finance*, str. 21–30.

U odnosu na stanje iz 2011. prikazano u tablici treba napomenuti da je u Švedskoj 2018. donesen novi Zakon o transparentnosti političkog financiranja, koji je ograničio opseg anonimnih donacija, odnosno zabranu njihova primitka iznad određenog iznosa.

Kako je već napomenuto, gotovo sve države u svijetu imaju neki oblik regulacije političkog financiranja, ali postoje iznimke. Primjerice do 2021. Švicarska kao jedina europska država nije na saveznoj razini imala nikakve propise o reguliranju stranačkog financiranja i financiranja izbornih kampanja, a u toj državi, za razliku od većine europskih država, ne postoji ni direktno državno financiranje stranaka. No 2016. u Švicarskoj je pokrenuta narodna inicijativa „Za više transparentnosti u političkom financiranju“ (tzv. *Transparenz-Initiative*), koja je, u skladu s Ustavom, predložila dopunu Ustava u kojoj bi se propisala obveza godišnjeg javnog izvješćivanja stranaka o izvorima njihova financiranja, kao i o financiranju kampanja u saveznim izborima i u provedbi referendumima. Kako je inicijativa prikupila više od potrebnih 100 000 potpisa za raspisivanje ustavnog referendum, švicarska je Savezna skupština odlučila predložiti indirektni protuprijedlog narodnoj inicijativi u vidu zakonskog prijedloga kojim bi se u velikoj mjeri zahtjevi inicijative pretočili u zakon. U skladu sa švicarskim Ustavom organizacijski odbor može odustati od inicijative i raspisivanja referendumima i prihvatiti prijedlog Savezne skupštine, što se u konkretnom slučaju i dogodilo te su 2021. u Saveznoj skupštini prihvaćene izmjene Zakona o političkim pravima i u njega su ugrađene odredbe o transparentnosti političkog financiranja.

4.1. Javno financiranje

Smjernice o reguliranju političkih stranaka Venecijanske komisije preporučuju državama Vijeća Europe i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (u kojoj imaju status participativnih država Sjedinjene Države i Kanada te neke europske mikrodržave, poput Andore i San Marina) da u svojoj zakonskoj regulaciji političkog financiranja slijede neke važne preporuke, koje uključuju:

- zabrane i ograničenja privatnih donacija
- ravnotežu između privatnog i javnog financiranja
- zabranu korištenja državnih resursa
- pravične kriterije za raspodjelu javne financijske potpore
- ograničenja troškova za izborne kampanje
- zahtjeve za većom transparentnošću stranačkog financiranja i vjerodostojnošću njihova financijskog izvještavanja
- neovisne regulatorne mehanizme i odgovarajuće sankcije za kršenje propisa i
- zabranu ili ograničenje stranog financiranja.

To su smjernice koje načelno definiraju pravac zakonskog reguliranja političkog financiranja u svakoj pojedinoj državi.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe državama članicama preporučila je da, uzimajući u obzir zabrinutost građana u vezi s korupcijom, povezanom s postupnim gubitkom nezavisnosti političkih stranaka i neprikladnim utjecajem na političke odluke putem financijskih sredstava, prihvate određena pravila političkog financiranja, temeljena na nizu načela. U tom smislu treba postojati

„razumna ravnoteža između javnog i privatnog financiranja, pravični kriteriji raspodjele državnih dotacija strankama, striktna pravila koja se tiču privatnih donacija, prag na troškove stranaka povezane s izbornim kampanjama, potpuna transparentnost računa, uspostava neovisnog revizijskog tijela i sadržajne sankcije za one koji krše ta pravila“.²⁷

Preporuka Vijeća ministara, kao najznačajniji akt za države članice Vijeća Europe u području političkog financiranja, iako nema pravno obvezujući status kakav imaju konvencije Vijeća Europe, važan je dokument u kategoriji „mekog prava“ (*soft law*). U nekim svojim odredbama taj dokument državama sugerira da bi trebale nešto regulirati kao općenito prihvaćeni standard, a u drugim odredbama Preporuka, u smislu pozivanja na dobru praksu, navodi da države mogu na određeni način regulirati pojedino pitanje iz područja političkog financiranja.

Preporuka polazi načelno od stajališta da i država i građani imaju pravo podupirati političke stranke. Država bi trebala podupirati političke stranke, a ta potpora može biti financijska. U memorandumu uz Preporuku ističe se da postoje argumenti i za i protiv i privatnog i državnog financiranja stranaka. Argument protiv državne potpore jest da porezni obveznici ne bi trebali biti u obvezi financijski podupirati organizacije koje politički osobno ne odobravaju, zatim da oblikovanje političke volje treba proizlaziti iz društva prema državi, a ne obratno. Dodatni razlozi koji se navode jesu to da državna potpora može uzrokovati okoštavanje postojećeg stranačkog sustava čineći težim novim strankama da uđu u parlament, i drugo, oslanjanje na državna sredstva može dovesti do toga da stranke zanemare ili odustanu od toga da osiguraju financiranje od birača i na taj način smanjiti uključenost građana u politički proces. Argumenti u prilog javnog financiranja ističu da se na taj način može postići veća jednakost među političkim strankama i može biti ograničen prevelik utjecaj političkih stranaka, jer će se smanjiti potreba za financiranjem od privatnih osoba.

Državna potpora treba biti ograničena na razuman (*reasonable*)²⁸ doprinos, a pritom treba definirati objektivne, pravične i odgovarajuće kriterije.²⁹ No ni u kojem slučaju

²⁷ Odjeljak 7., Parliamentary Assembly Recommendation 1516 on the Financing of Political Parties, Doc. 9077 (2001).

²⁸ *Reasonable* se može različito prevesti, kao razuman, umjeren, razborit, racionalan itd.

²⁹ U Smjernicama Venecijanske komisije iz 2020. navodi se da u članku 1. Preporuke piše da državno financiranje treba biti „dodijeljeno na nepristran način, temeljen na pravičnim i odgovarajućim kriterijima“, ali ta formulacija ne postoji u Preporuci.

alokacija javnih sredstava ne bi smjela ograničiti ili zadirati u neovisnost političke stranke. U memorandumu se navodi kako velika većina država članica Vijeća Europe osigurava državnu potporu političkim strankama i kandidatima u izborima upravo zbog važnosti stranaka u demokratskom procesu i djelomično zbog njihove izloženosti u tom procesu mogućem neprikladnom utjecaju putem privatnih donacija. Namjera odredbe o „razumno“ doprinosu jest to da priroda i iznos doprinosa trebaju biti razumni. Naravno, u tom je dijelu Preporuka relativno neodređena jer prepušta državama članicama da same zaključe što je za njih „razumno“. U Smjernicama Venecijanske komisije ističe se da bi državna potpora trebala biti postavljena na značajnoj razini da ispuni cilj osiguranja potpore, ali ne bi smjela biti jedini izvor prihoda ili stvoriti uvjete prevelike ovisnosti o državnoj potpori.

Iznos javnih sredstava koja će se dodijeliti strankama mora biti pažljivo oblikovan da jamči korisnost takva financiranja, a da se istovremeno osigura da privatne donacije ne budu učinjene suvišnim ili da njihov utjecaj ne bude poništen javnim novcem. Iako priroda izbora i izbornih kampanja u različitim državama čini nemogućim identificirati neku univerzalno odgovarajuću razinu financiranja, zakonom bi trebalo također propisati učinkovit mehanizam kontrole i periodičnog određivanja utjecaja postojećeg javnog financiranja i eventualne potrebe za izmjenom iznosa tih sredstava.³⁰

Kako se u praksi primjenjuju te načelne odredbe o javnom financiranju stranaka, možemo analizirati na primjeru niza europskih država. Iako je javno financiranje prvo uvedeno u nekim latinskoameričkim državama (Costa Rica 1954., Argentina 1955.), ono se ubrzo proširilo diljem svijeta, a u Europi vrlo je malo država koje ga nisu uvele. Prva ga je uvela Njemačka 1959., potom Švedska 1966., Finska 1967., Norveška 1970., Italija 1974., Austrija 1975., Španjolska i Portugal 1977., Grčka 1984. itd. Prema podacima IDEA-e iz 2014. samo Andora, Malta i Švicarska ne daju nikakvo direktno javno financiranje strankama radi pokrivanja njihovih organizacijskih troškova, izbornih troškova ili obojeg. Naravno, razlike između pojedinih država, primjerice između Ujedinjenog Kraljevstva i Njemačke, u tom su pogledu izrazite, ali trend prema uvođenju neposredne državne potpore strankama nesporan je.

U državama zapadne i sjeverne Europe, koje su prve uvele javno financiranje i za koje postoji niz podataka kroz duže razdoblje, stranke se financiraju na temelju kombinacije dva kriterija: udjela glasova koje su dobile na parlamentarnim izborima i predstavništva u parlamentu. Samo pet država u tom dijelu Europe (Španjolska, Belgija, Nizozemska, Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo) daje direktnu potporu isključivo parlamentarnim strankama, što svakako otežava novim, odnosno neparlamentarnim političkim strankama političko djelovanje i sudjelovanje u izborima.³¹ Dvije države, Nizozemska i Njemačka, imaju specifična pravila javnog financiranja, koja više slijede Preporuku Vijeća ministara, prema kojima se javna sredstva daju prema određenom modelu *matching funds*, odnosno

³⁰ Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

³¹ Piccio, D. R., *Northern, Western and Southern Europe*, str. 221–223.

jedan ekvivalentan iznos javnog novca u odnosu na novac koji su stranke prikupile iz drugih izbora. Ti modeli trebali bi osigurati (financijsku) neovisnost njemačkih i nizozemskih stranaka od države s jedne strane, a s druge strane potaknuti njemačke i nizozemske građane na političku participaciju jačajući predstavničku svezu između stranaka i glasača.³² Tako se u Nizozemskoj državna potpora distribuira strankama djelomično u jednakom iznosu, djelomično prema broju zastupnika koje stranka ima u parlamentu, a djelomično prema broju članova stranke (iako se po toj osnovi dijeli tek 11,5 % državnih potpora strankama).

U Njemačkoj je na snazi drukčiji model. Novac se distribuira tako da se uzimaju u obzir posljednji održani europski, nacionalni ili regionalni izbori. Stranke moraju prijeći određeni izborni prag, koji iznosi 0,5 % važećih glasova na nacionalnoj razini (za Bundestag ili Europski parlament) ili 1 % glasova u bilo kojim od 16 pokrajinskih izbora, da bi imale pravo na financijsku potporu. Za svaki glas stranka ima pravo dobiti 0,83 eura. Tom iznosu država će pridodati 0,45 eura za svaki euro dobiven iz drugih izvora (donacija, članarina, doprinosa od izabranih dužnosnika) do maksimalnog iznosa od 3300 eura za pojedinog donatora. No uz te novčane potpore vezana su dva ograničenja koja je uspostavio njemački Savezni ustavni sud. Prvo je da nijedna stranka ne može dobiti potporu veću od vlastitog prihoda, a ukoliko dotacija države premašuje iznos na koji stranka ima pravo, državna se dotacija razmjerno smanjuje. Sve stranke zajedno ne mogu primiti više od 190 milijuna eura državne dotacije godišnje (2019.), što je „apsolutni maksimum“. Ako bi ukupni iznos dotacija svim strankama koje na to imaju pravo premašivao taj iznos, dotacija svakoj stranci razmjerno bi se smanjila. Treba napomenuti da je Savezni ustavni sud svojim nadzorom nad zakonima o financiranju političkih stranaka često i bitno utjecao na pitanja vezana uz ulogu novca u politici. Savezni je ustavni sud pritom inzistirao na dvama načelima: načelu jednake mogućnosti svih stranaka koje se natječu na izborima da imaju pristup javnim dotacijama radi svojeg financiranja i načelu jednake mogućnosti svih građana da utječu na financiranje stranaka putem ograničavanja korištenja poreznih olakšica. Tako je njemački Savezni ustavni sud ukinuo neograničene porezne olakšice za političke donacije od strane korporacija, ukinuo je političko financiranje isključivo za parlamentarne stranke, a nakon toga je ukinuo i visoki prag u broju glasova za stranke kao uvjet za primanje javnih dotacija.³³ Sadašnji njemački model političkog financiranja specifičan je po tome što je rezultat ne samo dogovora parlamentarnih stranaka već i snažne nadzorne uloge Saveznog ustavnog suda, svjesnog da su političke stranke objektivno pristrane kada odlučuju o vlastitim financijskim interesima.

³² Casal Bértoa, F.; Rodríguez Teruel, J., *Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis*, OSCE, 2019., str. 3, <https://www.osce.org/files/osce-odihr%20discussion%20paper%20on%20political%20party%20finance%20spain.pdf>, pristup: 21. travnja 2022.

³³ Blumenberg, M.; Nassmacher, K.; Holger, O., *Germany: current issues of an aging party finance regime*, u Mendilow, J.; Phelippeau, E. (ur.), *Handbook of Political Party Funding*, Edward Elgar, 2018, str. 249–270.

Analitičari zaključuju kako su nizozemski i njemački model uspješniji jer stranke imaju najmanju ovisnost od države (40 % prihoda), najmanji pad stranačkog članstva i visoko povjerenje prema političkim strankama u odnosu na druge zemlje.³⁴ To potvrđuju i podaci IDEA-e da su državne dotacije najvažniji izvor prihoda stranaka – prosječno 67 %, a u Belgiji i Španjolskoj i iznad 80 %.

Najmanji iznos državne potpore u odnosu na ukupni prihod stranaka, tek nešto iznad 20 %, zabilježen je u Ujedinjenom Kraljevstvu. Državnim sredstvima financiraju se samo oporbene stranke u parlamentu (tzv. *Soft money*). Britansko stranačko financiranje, a to odgovara modelu anglofonskih demokracija (UK, Australija, Kanada, Irska, Novi Zeland i SAD), tradicionalno se temelji pretežito na prihodima članova i podupiratelja, jer se stranke načelno promatraju kao dobrovoljne organizacije. U Ujedinjenom Kraljevstvu uvijek je postojao snažan otpor prema uvođenju jačeg državnog financiranja, s argumentacijom da stranke više ne bi radile na svom članstvu, da bi državno financiranje institucionaliziralo postojeći stranački sustav, a isključilo nove stranke, no najvažniji je bio argument da, ako politička stranka ne može financijski opstati, nije stvar države da intervenira i održava organizaciju koja ne može prikupiti dovoljno prihoda od svojih podupiratelja.³⁵

S obzirom na to da su političke stranke one koje putem svojim zastupnika u parlamentima donose zakone kojima reguliraju financiranje stranaka – što načelno jest sukob interesa – ne iznenađuje da tendencijski rastu prihodi stranaka iz državnog (ali i lokalnih) proračuna, a sve manje od članarina i drugih izvora prihoda. Govoreći o reguliranju političkog financiranja u Francuskoj, Abel Francois i Eric Phelippeau ističu da su „političke elite i sudac i porota kada je u pitanju zakonodavstvo o financiranju političkog života: ništa više ni manje nego u situaciji jednog sukoba interesa“.³⁶ Danas, kada govorimo o velikoj većini europskih država, ne postoji ravnoteža primitaka stranaka iz javnih i privatnih izvora, već izrazita neravnoteža u korist javnog financiranja.

U pojedinim državama prisutan je svojevrsni mješoviti tip financiranja putem državnog omogućivanja privatnih donacija strankama na način da budu tretirane kao porezne olakšice, barem do određenog iznosa. Riječ je zapravo o privatnom financiranju putem javnih sredstava.³⁷ Javni element u tom modelu financiranja sastoji se od državnog subvencioniranja takve privatne donacije stranci putem odricanja od poreza koji bi inače dobila od te osobe na temelju njezine godišnje porezne obveze. Problematičnost takva modela financiranja stranaka proizlazi iz toga što omogućuju da ga razmjerno više koriste porezni obveznici s većom poreznom obvezom, tj. bogatiji građani. Stoga je takav model njemački Savezni ustavni sud ocijenio neustavnim 1958. jer nerazmjerno pogoduje

³⁴ Casal Bértoa, F.; Rodríguez Teruel, J., *Political Party Funding Regulation in Europe, East and West*, str. 5.

³⁵ Fisher, J., *Britain*, u Norris, P.; Abel van Es, A. (ur.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2016, str. 47.

³⁶ Francois, A.; Phelippeau, E., *Party funding in France*, u Mendilow, J.; Phelippeau, E. (ur.), *Handbook of Political Party Funding*, Edward Elgar, 2018, str. 277.

³⁷ Biezen, I. van, *Financing political parties and electoral campaigns – guidelines*, Council of Europe Publishing, 2003, str. 40–41.

donatorima s većim prihodima. Taj se model koristi u Francuskoj, gdje donacije u izbornoj kampanji i strankama daju pravo donatorima na otpisivanje poreza jer se te donacije smatraju donacijama tijelima od javnog interesa. Smanjenje poreza iznosi 66 % od doniranog iznosa, uz uvjet da taj iznos nije veći od 20 % od oporezivog dohotka donatora.³⁸ Takav model, kako u svojem istraživanju dokazuje Julia Cage, omogućuje vrlo malom broju najbogatijih Francuza da financiraju političke stranke i izborne kampanje kandidata. Tako Cage iznosi da je Macronova stranka *En Marche* od svojeg stvaranja u ožujku 2016. do prosinca 2017. primila od donacija gotovo 16 milijuna eura, od čega je 48 % došlo od 1212 donacija većih od 4500 eura od ukupno 800 donatora. Njezin zaključak: „Nakon svih tih brojeva, ono što je stvarno važno jest da je samo 800 donatora financiralo pola predsjedničke kampanje Emmanuela Macrona; 800 donatora stvorilo je kandidata i stranku – i stoga njihov izbor.“³⁹

4.2. Zabrane i ograničenja donacija strankama

Financiranje političkih stranaka, kako ističu Smjernice Venecijanske komisije, oblik je političke participacije i stoga je primjereno da političke stranke traže privatne financijske doprinose, tj. donacije. S izuzećem određenih izvora financiranja koji su zabranjeni zakonom (primjerice donacije od javnopravnih osoba ili iz inozemstva), svi pojedinci trebaju imati pravo slobodno izraziti svoju potporu za političku stranku njihova izbora putem financijskog ili doprinosa u proizvodima ili uslugama.⁴⁰

Preporuka Vijeća ministara daje temeljna načela za donacije. Države bi u svojem zakonodavstvu trebale ugraditi određena pravila vezana uz donacije koja će:

- ukloniti mogući sukob interesa
- osigurati transparentnost donacija i izbjeći tajne donacije
- otkloniti predrasude prema aktivnosti političkih stranaka te
- osigurati neovisnost političkih stranaka.

Donacije bi trebale biti javne, posebno one koje su iznad određenog propisanog iznosa. Države bi trebale razmotriti mogućnost ograničavanja donacija strankama i usvojiti mjere kojima će spriječiti da propisana ograničenja donacija budu zaobiđena. Poreznim zakonodavstvom države mogu propisati i porezne odbitke u slučaju da porezni obveznik donira sredstva političkoj stranci, ali i takve bi olakšice trebale biti ograničene.

Ograničenja donacija nužna su kako bi se na taj način ograničila sposobnost pojedinih kategorija osoba ili grupacija da steknu politički utjecaj i utjecaj na procese odlučivanja

³⁸ Cage, J., *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do About it*, Harvard University Press, 2020, str. 46.

³⁹ Ibid., str. XV.

⁴⁰ *Guidelines on Political Party Regulation*, str. 58.

na temelju svojeg financijskog doprinosa političkim akterima te kako se demokratski predstavnički sustav u kojem bi izabrani predstavnici trebali biti odgovorni građanima ne bi izrodio u sustav u kojem će ti predstavnici biti odgovorni bogatim interesnim grupacijama.

Ograničenja donacija, koja se posebno naglašavaju u Smjernicama Venecijanske komisije, vezana su uz zabrane donacija tvrtki u državnom ili u vlasništvu lokalnih jedinica, zabrane anonimnih donacija (osim kada je riječ o vrlo malim iznosima) kako bi se spriječilo da anonimni donatori ne ostvaruju nepriličan utjecaj putem visokih donacija strankama ili kandidatima. Države mogu propisati i maksimalni iznos koji tijekom godine može uplatiti pojedini donator, što može biti učinkovito u smanjivanju mogućnosti korupcije ili kupovine političkog utjecaja. Također, države mogu u cijelosti zabraniti tvrtkama da doniraju novac političkim strankama, ali takvo što nije sadržano u Preporuci Vijeća ministara.

Najčešća zabrana koju države primjenjuju u svojem zakonodavstvu jest zabrana financiranja od strane javnopravnih osoba kako bi se spriječila zlouporaba državnih resursa. U većini država zabranjene su i donacije iz stranih izvora, kao i anonimne donacije, iako su u pojedinim državama dopuštene anonimne donacije do određenog minimalnog iznosa. Postoje značajne razlike među državama glede zabrane korporativnih donacija strankama, pa prema podacima IDEA-e oko 60 % europskih država ne zabranjuje takve donacije, a 40 % ih zabranjuje. Zabrana postoji primjerice u Francuskoj, Belgiji, Portugalu, Grčkoj, Španjolskoj, ali ne postoji u Njemačkoj, Nizozemskoj, Irskoj, Norveškoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Švedskoj.

Većina država propisuje ograničenja donacija političkim strankama od fizičkih, odnosno pravnih osoba (ondje gdje je to dopušteno). U slučaju fizičkih osoba njihove godišnje donacije političkim strankama mogu iznositi primjerice 4000 eura u Belgiji, 8000 eura na Cipru, 30 000 eura u Finskoj, 15 000 eura u Grčkoj, 2800 eura na Islandu, 7500 eura u Francuskoj, 10 650 eura u Portugalu i 100 000 eura u Španjolskoj (Piccio 2014, 220).⁴¹

Takva ograničenja ne postoje primjerice u Norveškoj, Nizozemskoj, Švedskoj i Njemačkoj. Neki analitičari njemačkog modela političkog financiranja posebno upozoravaju na problematičnost nepostojanja limita na korporativne donacije. Pritom također upućuju na činjenicu da pojedine značajne njemačke kompanije istovremeno daju donacije najvažnijim strankama, socijaldemokratima i kršćanskim demokratima, štiteći na taj način svoje interese od mogućih negativnih zakonskih regulacija. No uvid u račune stranaka pokazuje da pojedine tvrtke (kao proizvođač automobila Daimler, ili tvrtka Evonik Industries AGK, ili osiguravajuća kuća Allianz) doniraju godinama značajne iznose ne samo jednoj stranci, već gotovo svim glavnim strankama u njemačkom parlamentu (CDU, CSU, SPD, Zeleni, Liberali), a „preskače“ se tek jedna – Die Linke (Ljevica). Iako je obveza kompanija da javno objave svoje donacije iznad 10 000 eura, mnoge tu obvezu

⁴¹ Piccio, D. R., *Northern, Western and Southern Europe*, str. 220.

zaobilaze tako što čine niz manjih donacija, i to putem tvrtki – kćeri.⁴² Njemačka je sustavom javnog financiranja, smatra se, učinila iskorak u pozitivnom smjeru kao prva država u Europi, ali kada je riječ o korporativnom doniranju strankama bez ograničenja i nedostatne transparentnosti, riječ je o „vrlo retrogradnom“ uređenju političkog financiranja.

U Francuskoj postoji limit od 7500 eura godišnje za donaciju političkoj stranci od neke fizičke osobe. No kako u francuskom zakonu ne postoji ograničenje broja stranaka kojima pojedina osoba može donirati taj iznos, taj se limit počeo zaobilaziti na način da su stranke stvarale tzv. satelitske stranke, umjetno stvorene stranke kojima se može uplatiti donacija, koja će potom biti proslijeđena glavnoj stranci.⁴³ Moglo bi se navesti još primjera koji upućuju na to kako je vrlo teško, ako ne i nemoguće, zakonski regulirati sve potencijalne manipulacije u režimu političkog financiranja.

4.3. Zabrane i ograničavanje trošenja novca u izbornoj kampanji

Kako se ističe u Općem komentaru br. 25 Odbora za ljudska prava OUN-a, „razumna ograničenja na izborne troškove mogu biti opravdana ondje gdje je to nužno kako bi se zajamčilo da slobodan izbor birača ne bude potkopan ili da demokratski proces ne bude iskrivljen putem nerazmjernih troškova u korist bilo kojeg kandidata ili stranke“. Ili, kako je to napisao u svojem izdvojenom mišljenju sudac američkog Vrhovnog suda Byron White u slučaju *Buckley v. Valeo*, „bez ograničenja ukupnih troškova, troškovi izbornih kampanja nužno će i beskonačno eskalirati... Osim što podupiru odredbe o donacijama, ograničenja troškova imaju svoj potencijal sprječavanja korupcije federalnih izbora.“⁴⁴

Svako ograničenje troškova u izbornoj kampanji treba uvažavati dva legitimna cilja. Jedan je da se uspostavi jednakost i mogućnost jednakih šansi među kandidatima i političkim strankama, a s druge strane je jednako legitimna potreba da se zaštite druga prava, poput prava na slobodno udruživanje i slobodu izražavanja.

Maksimalni iznos troškova obično je definiran kao apsolutan ili relativan iznos određen čimbenicima kao što je broj birača u određenoj izbornoj jedinici i trošak izbornog materijala i usluga. Preporuka Vijeća ministara priklonila se određivanju maksimalnog troška u izbornoj kampanji. Pritom Preporuka u članku 8. navodi da se pravila koja se odnose na financiranje političkih stranaka trebaju *mutatis mutandis* primjenjivati i na financiranje izbornih kampanja i kandidata u izborima te financiranje političkih aktivnosti izabranih zastupnika.

U europskim državama, naročito sjevernim, zapadnim i južnim, ograničenja trošenja stranaka i kandidata nisu uobičajena – samo 29 % država regulira trošenje stranaka, a 42 % to čini za kandidate. U praksi su zamijećeni različiti oblici kršenja ograničenja troškova

⁴² Cage, J., *The Price of Democracy*, str. 74–80, 210–212.

⁴³ Piccio, D. R., *Northern, Western and Southern Europe*, str. 220.

⁴⁴ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976) 264, 265.

u izbornoj kampanji. Jedan od oblika jest i pomicanje termina početka izborne kampanje i trošenja novca prije službeno raspisanih izbora, odnosno službeno definiranog početka izborne promidžbe. Također, ograničenja trošenja mogu se zaobići i na način da treće stranke, odnosno osobe (a ne same političke stranke ili kandidati), troše novac u izbornoj kampanji propagirajući u korist neke stranke ili kandidata.

Striktnija ograničenja na troškove stranaka i kandidata u izbornim kampanjama značajka su Westminsterškog modela političkog financiranja.⁴⁵ Valja istaknuti ograničenja propisana britanskim Zakonom o političkim strankama, izborima i referendumima iz 2000. (*The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 – PPERA*). Jedno od najvažnijih ograničenja propisanih tim Zakonom jest limit na ukupne troškove općih parlamentarnih izbora na nacionalnoj razini. Limit je postavljen na 30 000 funta po izbornom okrugu. Prema tome u vrijeme donošenja Zakona, ukoliko bi neka stranka imala kandidate u svim od 641 izbornog okruga, mogla bi potrošiti 19 230 000 funta. U izborima 2019. bilo je 650 izbornih okruga, pa je limit za troškove 19,5 milijuna funta. Taj se limit primjenjuje i za druge izbore u UK. Zakonom je propisano i koje se vremensko razdoblje smatra razdobljem na koje se odnosi taj limit – to je razdoblje od godinu dana prije dana parlamentarnih izbora.⁴⁶

U Francuskoj su također propisana ograničenja maksimalnog iznosa troškova u izbornoj kampanji. U predsjedničkim izborima 2017. stranka i njezin kandidat u prvom izbornom krugu mogli su potrošiti najviše 16,8 milijuna eura, a u drugom krugu najviše 22,5 milijuna eura. Što se tiče parlamentarnih izbora, zakonska su pravila kompleksnija. Propisan je fiksni iznos od 30 000 eura po kandidatu, plus 0,15 eura po stanovniku izbornog okruga, tako da ukupan iznos koji kandidat i stranka mogu potrošiti ovisi o broju stanovnika.⁴⁷

Analitičari Međunarodne zaklade za izborne sustave (*International Foundation for Electoral Systems, IFES*) ističu da su ograničenja troškova u izbornim kampanjama u Europi podložna jačoj regulaciji u 'mlađim' demokracijama središnje i istočne Europe nego u 'afirmiranim' demokracijama. Ističu se primjeri Bugarske, Poljske, Mađarske, Latvije i Litve.⁴⁸

Kada je riječ o ograničenjima trošenja novca u izbornoj kampanji, važno je upozoriti na presudu Europskog suda za ljudska prava (nastavno ESLJP) u slučaju *Bowman v. UK*. U tom je slučaju gđa Bowman, kao direktorica Društva za zaštitu nerođene djece, organizirala kampanju informiranja javnosti prije izbora o stajalištima pojedinih kandidata o pitanju pobačaja i distribuirala informativni materijal po izbornim okruzima. Na taj je način prekršila zakon koji zabranjuje trošenje više od 5 funta na širenje

⁴⁵ Ohman, M.; Zainulbhai, H., *Political Finance Regulation: The Global Experience*, IFES, 2009, str. 46. http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf, pristup: 21. travnja 2022.

⁴⁶ Fisher, J., *Britain*, str. 51.

⁴⁷ Cage, J., *The Price of Democracy*, str. 220.

⁴⁸ Vidi tablicu u: Ohman, M.; Zainulbhai, H., *Political Finance Regulation: The Global Experience*, str. 52.

informacija biračima kojima se zagovara ili ne zagovara izbor nekog kandidata u razdoblju od 4 do 6 tjedana prije izbora. U presudi *Bowman v. UK* ESLJP se bavio odnosom dvaju načela – prava na slobodne izbore i slobode izražavanja konstatirajući da ta dva prava mogu doći u sukob. Načelno Sud je odlučio u prilog prava na slobodne izbore s obrazloženjem da može biti nužno, u razdoblju neposredno prije ili tijekom izbora, propisati određena ograničenja koja inače ne bi bila opravdana na slobodu izražavanja radi toga da se osigura sloboda izražavanja mišljenja građana u izboru zakonodavnog tijela. Stoga države imaju mogućnost intervenirati svojim propisima ograničavajući slobodu izražavanja kako bi se zajamčio pluralizam mišljenja. Ograničavanje slobode izražavanja ovdje podrazumijeva ograničavanje troškova u izbornoj kampanji, zabrane javnog oglašavanja na TV-u, propisivanje da su zabranjene određene vrste donacija i dr. U konkretnom slučaju ESLJP je presudio da je riječ o kršenju prava na slobodno izražavanje jer bi gđa Bowman mogla distribuirati svoj informativni materijal prema zakonu bilo kada osim četiri do šest tjedana prije izbora, a upravo u tom razdoblju prije izbora njezin materijal može imati najveći učinak i utjecaj na birače. Stoga, po ocjeni Suda, zakonska zabrana za gđu Bowman s praktičkim učinkom da u potpunosti spriječi njezinu distribuciju informacija radi utjecanja na birače nerazmjerna je u odnosu na cilj koji ističe vlada.⁴⁹ Iako Sud, po mišljenju analitičara, naglašava, iako implicite, važnost načela „jednakih mogućnosti“ sudionika u izborima i prava država da svojim propisima brinu da štite to načelo,⁵⁰ ipak smatram da ona djelomično otvara vrata različitim udrugama, organizacijama itd. da troše novac u vrijeme izbora promičući direktno ili indirektno određene stranke ili kandidate. U britanskom slučaju, nakon presude *Bowman*, zakonodavac je izmijenio konkretnu zakonsku odredbu koja je trećim strankama zabranjivala trošenje više od 5 funta na širenje informacija biračima i podignuo limit na 500 funta po izbornom okrugu, a propisan je i limit od 25 000 funta na političku kampanju koju provode neregistrirane 'treće stranke' tijekom izborne kampanje. 'Trećim strankama' registriranim tijekom kampanje dopušteno je trošiti do 5 % maksimalnog limita za bilo koju političku stranku, otprilike oko 1 milijun funta.⁵¹

U ovom se tekstu nismo bavili modelom političkog financiranja u Sjedinjenim Državama, koji značajno odstupa od velike većine europskih država, i bez obzira na sve zakonodavne pokušaje da se regulira političko financiranje – donošenje *Federal Election Campaign Acta* (FECA), javno financiranje predsjedničkih izbornih kampanja, stvaranje *Federal Election Commission* – danas je taj sustav, zahvaljujući nizu odluka Vrhovnog suda, bitno dereguliran. Odlukom Suda *Buckley v. Valeo* (1976.) ukinuta su ograničenja trošenja novca u izborima jer su protivna načelu slobode govora sadržanom u I. ustavnom amandmanu. Financiranje izbora promatra se kao vid političke komunikacije i stoga se ograničavanje donacija smatra kršenjem slobode govora. Posljednjih godina najvažnijom odlukom Vrhovnog suda smatra se odluka u slučaju *Citizens United v. Federal Election Commission*

⁴⁹ *Bowman v United Kingdom* [1998] ECHR 4.

⁵⁰ Munoz, O. S., *Political Finance and Political Equality*, str. 461.

⁵¹ Fisher, J., *Britain*, str. 51–52.

(2010.),⁵² gdje je Sud na temelju odredbe o slobodi govora I. ustavnog amandmana ocijenio neustavnom zakonsku odredbu *Bipartisan Campaign Reform Act* iz 2002. koja je onemogućivala korporacijama, sindikatima i drugim pravnim osobama da koriste svoja sredstva za neovisno „izbornu promidžbeno komuniciranje“ ili političku promidžbu otvarajući time tim pravnim osobama širom vrata za neograničeno trošenje novca u izborima, u korist ili protiv određenih stajališta ili kandidata.⁵³ Nakon tih odluka Vrhovnog suda, kojima su praktički ukinuta najvažnija ograničenja u financiranju izbornih kampanja, došlo je do ogromnog porasta izbornih troškova. Ukupni troškovi u izborima 2020. (predsjednički i kongresni) iznosili su oko 14 milijardi dolara, dvostruko više nego u izborima 2016. Samo u predsjedničkim izborima potrošeno je 6,6 milijardi dolara. Prisustvovanje raznim događajima na kojima se prikupljaju donacije postaje kontinuirano najvažnija djelatnost svakog kandidata, a njegova sposobnost prikupljanja novca najvažniji preduvjet mogućeg uspjeha na izborima. Ne znači to da će redovito pobijediti kandidat koji je prikupio i potrošio najviše novca, ali silna potreba za ogromnom količinom novca, naročito u predsjedničkim izborima, čine kandidate sve manje otpornima prema donacijama najbogatijih u društvu. Tako je 0,01 % stanovništva SAD-a doniralo 15 % sredstava za izbornu kampanju 1980. Taj je broj porastao na 40 % u predsjedničkim izborima 2016. godine, što je mnogo više nego udjel dohotka (4,3 %) ili ukupnog bogatstva (10,7 %) koje kontrolira najbogatijih 0,01 % Amerikanaca.⁵⁴ Ogroman porast troškova u predsjedničkim kampanjama doveo je postupno do konačnog sloma javnog financiranja predsjedničkih izbora. Kandidati koji bi prihvatili javno financiranje iz tzv. Fonda za predsjedničku izbornu kampanju (u koji se slijevao godišnje novac američkih poreznih obveznika koji su na svojoj poreznoj prijavi potvrdili da žele 3 dolara svoje porezne obveze usmjeriti u taj Fond) mogli bi dodatno prikupiti i potrošiti samo jednak iznos onom koji su dobili iz Fonda. I taj je model javnog financiranja funkcionirao od predsjedničkih izbora 1976. do 2008. Barack Obama bio je prvi predsjednički kandidat koji je odustao od javnog financiranja kako bi mogao prikupiti i trošiti neograničeni iznos novca u kampanji. Nakon njega to su učinili i svi kandidati u narednim predsjedničkim izborima.

Režim političkog financiranja u Sjedinjenim Državama koji je oblikovan 1970-ih, nakon afere Watergate, danas je praktički, zahvaljujući odlukama Vrhovnog suda, doveo do korupcije demokratskog procesa, deregulacije sustava političkog financiranja, jačanja uloge privatnih donatora i sloma javnog financiranja predsjedničkih izbora. Kako će istaknuti jedan europski analitičar političkog financiranja: „Nakon (odluke u slučaju) *Buckley* moglo bi se reći – iako na pojednostavljeni način – da se danas u svijetu mogu naći dva dominantna modela regulacije političkog financiranja. Jedan je 'libertarni', a drugi 'egalitarni' model. Prvi je model dominantan u Sjedinjenim Državama. Drugi model

⁵² *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

⁵³ Briffault, R., *The United States*, u: Norris, P.; Abel van Es, A. (ur.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2016.

⁵⁴ Cage, J., *The Price of Democracy*, str. 205.

prevladava, s umjerenim razlikama, diljem Europe i u mnogim drugim demokracijama u svijetu.“⁵⁵

4.4. Izvješćivanje o izvorima financiranja i trošenju novca

Međunarodni institut za demokraciju i izbornu potporu u posljednjem izdanju svoje knjige o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja navodi kako je „kamen temeljac bilo kakva regulatornog sustava političkog financiranja zahtjev za one koji su u njega uključeni da podastru informacije oko toga kako stječu i troše novac“. Takvo izvješćivanje važno je iz dva razloga. Prvi je da ono može podići razinu transparentnosti i omogućiti biračima da mogu donositi informirane odluke kada izlaze na birališta. Drugi je razlog što izvješćivanje o prihodima i troškovima može olakšati onima koji su zaduženi za nadzor nad financiranjem stranaka i troškova u izborima da ustanove je li bilo kršenja zakona u pogledu poštivanja ograničenja ili zabrana kod financiranja ili trošenja novca. Određene obveze izvješćivanja stranaka i kandidata u izborima danas su propisane u gotovo 90 % država, prema podacima IDEA-e.⁵⁶

Preporuka Vijeća ministara pridaje veliku pozornost zahtjevu transparentnosti pri financiranju stranaka i izbornih kampanja i nalaže državama da od političkih stranaka zahtijevaju da vode financijsku dokumentaciju o svojim prihodima i troškovima, izvješće o donacijama, uključujući i prirodu i vrijednost svake donacije. Kako se navodi u pojedinim analizama, najkontroverzniji dio tih izvješća jest otkrivanje identiteta donatora, a to je predviđeno samo u polovici država koje zahtijevaju stranačka izvješća o prihodima i rashodima. U nekima od tih država identitet donatora otkriva se tek nakon što donacija bude iznad određenog, zakonom propisanog, iznosa te se na taj način traži određena ravnoteža između transparentnosti i zaštite privatnosti malih donatora.

Također se traži da države obvežu političke stranke da najmanje jednom godišnje svoja izvješća dostave neovisnom tijelu koje je zaduženo za nadzor nad financiranjem stranaka i trošenje novca u izborima. Članak 14. Preporuke navodi da bi države trebale osigurati da jedno neovisno, specijalizirano tijelo bude ovlašteno provoditi nadzor nad financiranjem stranaka i izbornim kampanjama. Podaci IDEA-e otkrivaju da u gotovo ¼ država nijedna institucija nema mandat zaprimiti financijska izvješća ili istražiti kršenja propisa o političkom financiranju. Ondje gdje ona postoje, najčešće je riječ o državnim izbornim povjerenstvima, revizijskim tijelima, nadležnim ministarstvima itd. Primjer istaknutih tijela za nadzor poštivanja propisa o političkom financiranju i trošenju u izbornoj kampanji jesu američka Savezna izborna komisija (*Federal Election Commission* – FEC) ili Izborna komisija u Ujedinjenom Kraljevstvu (*UK Electoral Commission*).

⁵⁵ Munoz, O. S., *Political Finance and Political Equality*, str. 449.

⁵⁶ Ohman, M., *Introduction to Political Finance*, str. 28.

5. FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA U HRVATSKOJ

Hrvatska je svoj prvi cjeloviti Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe donijela tek 2011. godine, a 2019. zamijenjen je novim Zakonom o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu,⁵⁷ koji regulira sve aspekte financiranja stranaka i kandidata na državnoj i lokalnoj razini, izbornu promidžbu, ali i financiranje referendumskih aktivnosti.

Hrvatska je, kao i velika većina europskih država, prihvatila model javnog financiranja političkih stranaka. Na državnoj razini ta se sredstva osiguravaju u državnom proračunu u iznosu od 0,075 % ostvarenih poreznih prihoda iz prethodno objavljenog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, što je u 2021. godini iznosilo oko 62 milijuna kuna. Strankama i nezavisnim zastupnicima taj se novac dodjeljuje razmjerno broju zastupnika u Hrvatskom saboru. No hrvatski model javnog financiranja predviđa samo sredstva za stranke koje su zastupljene u Saboru, što otežava djelovanje novih stranaka i onih koje nisu zastupljene u parlamentu.

Kad je riječ o donacijama, Zakonom su zabranjene donacije iz niza izvora, a naročito stranih država i pravnih osoba, državnih tijela, javnih poduzeća, udruga radnika i poslodavaca, vjerskih zajednica, neprofitnih udruga i organizacija itd. Zabranjene su anonimne donacije, kao i one dane preko posrednika. Zakonom su dopuštene donacije fizičkih i pravnih osoba kako za financiranje redovitih političkih aktivnosti političkih stranaka, odnosno nezavisnih zastupnika ili vijećnika, tako i za financiranje izborne promidžbe, ali su propisana ograničenja visine donacije. Maksimalni iznos donacije fizičke osobe jednoj političkoj stranci ili pojedinom nezavisnom zastupniku/vijećniku ne smije biti iznad 30 000 kuna, što je oko 4000 eura i dosta je visok iznos, naročito s obzirom na to što se donacija može dati većem broju političkih stranaka. Ukupna vrijednost donacija pravne osobe u jednoj kalendarskoj godini za financiranje redovitih godišnjih političkih aktivnosti ne smije prelaziti iznos od 200 000 kuna (više od 26 600 eura) jednoj političkoj stranci, 100 000 kuna pojedinom nezavisnom zastupniku te 30 000 kuna pojedinom nezavisnom vijećniku. Isti maksimalni iznosi donacija fizičkih i pravnih osoba (30 000 kuna, odnosno 200 000 kuna) propisani su i za financiranje izborne promidžbe pojedinoj političkoj stranci, nezavisnoj listi, kandidatima za zastupnike nacionalnih manjina, pojedinom kandidatu za predsjednika Republike itd.

Zakonom je propisano i ograničenje ukupnog iznosa troškova izborne promidžbe u pojedinim izborima. Tako primjerice ukupan iznos troškova izborne promidžbe po kandidatu, odnosno kandidacijskoj listi, ne smije prelaziti iznos veći od 8 milijuna kuna u predsjedničkim izborima, 1,5 milijuna kuna u jednoj izbornoj jedinici u izborima za Hrvatski sabor (tako da se u 10 općih izbornih jedinica može potrošiti 15 milijuna kuna (oko 2 milijuna eura), odnosno 4 milijuna kuna u izborima za Europski parlament.

⁵⁷ Zakon o financiranju političkih stranaka, izborne promidžbe i referendumu, Narodne novine, br. 29/19 i 98/19.

Zakonom je vrlo detaljno propisana objava svih podataka o primitku sredstava, odnosno donacija svih subjekata koji primaju ili redovno financiranje ili donacije za izbornu promidžbu, a izvješća su pojedini subjekti dužni dostaviti tijelima određenim Zakonom. Određenu ulogu u nadzoru i reviziji financijskog poslovanja političkih stranaka te nezavisnih zastupnika/vijećnika imaju i Državno izborno povjerenstvo te Državni ured za reviziju, a u određenom segmentu i Ministarstvo financija.

U svojem izvješću o provedenim parlamentarnim izborima 2020. u Hrvatskoj Misija OESS-a zaključila je, uz određene sugestije vezane uz reguliranje kredita za financiranje izborne promidžbe, da „izmjene koje je donio novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, posebice načini podnošenja izvješća i objavljivanje svih izvješća na web-stranici DIP-a, u skladu s prethodnom preporukom UDILJP-a, predstavljaju još jedan korak u postupnom unapređivanju propisa o financiranju izborne promidžbe i dodatno jačaju transparentnosti i odgovornosti vezano uz troškove promidžbe“.⁵⁸

6. ZAKLJUČAK

Posljednjih desetljeća zakonska regulacija političkog financiranja prisutna je gotovo bez iznimaka u svim državama. Pod utjecajem Preporuke Vijeća ministara i njegove produžene ruke GRECO (Grupa država protiv korupcije) te Smjernica Venecijanske komisije doneseni su brojni zakoni kojima je uvedeno javno financiranje stranaka, ugrađena različita ograničenja u stjecanju njihovih prihoda i trošenju novca te predviđena pravila jačanja transparentnosti političkog financiranja putem redovitog izvještavanja javnosti nadležnih nadzornih tijela o stranačkim prihodima i rashodima. Sve to ipak nije dovelo, kako se ističe, do kvalitativnog pomaka u smanjenju korupcije u političkom financiranju, o čemu svjedoče brojne afere u nizu zemalja. U različitim modelima političkog financiranja postoje brojne slabe točke, zakonske praznine koje omogućuju zaobilaznje zakonske regulative čak i kada ona postoji. Treba također uzeti u obzir i kritičke analize koje dosta argumentirano upozoravaju na to da privatni novac u stranačkim blagajnama ima središnju ulogu u politici danas i da načelo „jedan euro, jedan glas“ bolje definira suvremene demokracije nego načelo „jedna osoba, jedan glas“, što rezultira time da će „statistički govoreći i s fokusiranjem isključivo na uzročni učinak trošenja u izborima, kandidat koji najviše potroši, uz ostale jednake uvjete, prosječno dobiti najveći broj glasova“.⁵⁹

U tom smislu inovativan je prijedlog profesorice Julie Cage, razrađen u njezinoj knjizi *Cijena demokracije: Kako novac oblikuje politiku i što učiniti glede toga*. Ona predlaže nov sustav financiranja političkih pokreta (širi pojam od političke stranke, koji bi mogao

⁵⁸ OSCE, Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Republika Hrvatska, parlamentarni izbori 5. srpnja 2020., konačno izvješće, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/471453.pdf>, pristup: 21. travnja 2022.

⁵⁹ Cage, J., *The Price of Democracy*, str. xxix.

uključivati i nezavisne liste koje žele sudjelovati u izborima) direktno i isključivo od građana. Prema tom modelu svaki bi građanin pri ispunjavanju svoje godišnje porezne prijave (ili porezne obveze) mogao sa 7 eura financirati po vlastitom izboru neki politički pokret. Tih 7 eura svojevrsan je vaučer, novčani bon, koji građanin može, ali i ne mora, iskoristiti na način da ga da određenoj političkoj opciji. Iznos može varirati ovisno o tome koliko će država odrediti da se godišnje izdvaja za javno financiranje političkih opcija. Suština je predloženog modela u tome da se umjesto postojećih modela privatnog i državnog financiranja ili uz drastično smanjenje privatnih donacija uvede model koji će, u skladu s načelom 'jedna osoba, jedan glas' u izborima to isto načelo implementirati kod financiranja političkih pokreta/stranaka na način da svaki građanin, odnosno birač, ima na raspolaganju isti iznos koji može dati određenom političkom pokretu/stranci. Zato Cage taj vaučer naziva „vaučerom demokratske jednakosti“ smatrajući ga svojevrsnom „konstruktivnom varijantom referenduma o opozivu i stvarnom alternativom referendumskoj demokraciji“.⁶⁰ Zašto usporedba s opozivom? Zato što bi građani svake godine dodjelom svog novčanog bona financijski mogli nagraditi ili sankcionirati političke pokrete/stranke s obzirom na njihovo djelovanje. Tako bi stranka koja je na vlasti i nema povjerenje građana mogla biti „kažnjena“ na način da joj građani uskrate financiranje iz javnih izvora (proračuna) – mogli bismo reći da je riječ o svojevrsnom „financijskom opozivu“ sredstava koji je ta stranka primala – što bi bio stvarni indikator da građani toj političkoj opciji uskraćuju povjerenje i to čine ne čekajući prve sljedeće izbore. Naravno, isto vrijedi i za opozicijske stranke. Model bi stimulirao pojavu novih političkih opcija, koje bi građani mogli financirati i omogućiti im da se lakše natječu u izborima. Ono što se želi postići s uvođenjem vaučera može se sažeti u jednoj rečenici: „S vaučerima demokratske jednakosti i drastičnim ograničenjem privatnog financiranja političari koji danas vode računa samo o preferencijama bogatih (tj. njihovih financijskih podupiratelja) sutra će odgovarati preferencijama većine onih koji su ih izabrali“.⁶¹

Zaključno treba naglasiti kako svi postojeći modeli stranačkog financiranja imaju slabosti i u pravilu je teško naći uravnoteženi model privatnog i javnog financiranja stranaka. Dominacija javnog financiranja stranaka u Europi čini ih sve ovisnijima o državnom financiranju i sve manje povezanim s biračkom bazom. Stranke pritom, kao ključni akteri u parlamentu, samostalno uređuju pitanja svojeg vlastitog financiranja i trošenja tog novca ne vodeći se često javnim interesom. Ondje gdje dominira privatno financiranje ili kombinacija privatnog i javnog (kao kod sustava poreznih olakšica) evidentno je da najbogatiji u društvu financiraju stranke, a to sigurno ima za posljedice ovisnost stranaka i kandidata i njihovu moguću ili stvarnu izloženost posebnim interesima onih čija im sredstva omogućuju izbor.

⁶⁰ Ibid., str. xxiv, 14–16, 285–287.

⁶¹ Ibid., str. 329.

MONEY AND POLITICS: LEGALLY REGULATING THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES AND ELECTION CAMPAIGNS IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

The paper emphasises the importance of financing political parties and election campaigns from the point of view of achieving free and fair elections, although in constitutional terms much less attention has been devoted to this issue than to other issues belonging to electoral legislation. It is therefore highly important to study the different regimes of political finance in modern democracies, their pros and cons, models of regulating the open and transparent financing of parties and candidates, and standards of political financing in relevant international documents.

The author concludes that all existing models of party financing have weaknesses and, as a rule, it is difficult to find a balanced model of private and public party financing. The dominance of public funding of parties in Europe makes them increasingly dependent on government funding and less connected to the electorate. At the same time, the parties, as key actors in parliament, independently regulate the issues of their own financing and the spending of that money, and they are often not guided by public interest. Where private funding or a combination of private and public (as in the tax credit system) funding dominates, it is evident that the most affluent in society fund parties, which may contribute to the dependence of parties and candidates and their possible or actual exposure to special interests.

Keywords: financing of political parties, election campaign, regulation of political finances

Robert Podolnjak, Full Professor, Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Zagreb