

Коментари – Закон о финансирању политичких активности и препоруке ОДИХР

Транспарентност Србија, април 2024.

Достављено учесницима радног састанка 11.4.2024. у Народној скупштини

Садржај

Коментари – Закон о финансирању политичких активности и препоруке ОДИХР	1
Радна верзија измена и допуна Закона достављена учесницима скупа са образложењем	2
Коментари и предлози организације Транспарентност Србија	7
Необјављивање и касни почетак рада на изменама	7
Нејасан правни статус документа и кршење процедуре	7
Измена закона и предстојећи избори	7
Привидно испуњавање препоруке број 15 ОДИХР	8
Шта је ОДИХР затражио да се учини и да ли се то испуњава у Нацрту	8
Шта треба узети у обзир при разматрању	9
Неиспуњене препоруке ОДИХР у вези са истим законом	12
Списак препорука	12
Конкретни предлози везани за непоменуте препоруке	13
Коришћење јавних простора	13
Кампање „трећих лица“	14
Ограничење трошкова изборне кампање	16
Кажњавање у случају кршења Закона	19
Јавност података док кампања траје	26
Поступање Агенције	27

Радна верзија измена и допуна Закона достављена учесницима скупа са образложењем

НАЦРТ ЗАКОНА О ДОПУНАМА ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ

Члан 1.

У Закону о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, број 14/22), у члану 21. став 1. после речи: “став 3. овог закона” додају се речи: „односно, политичкој странци и групи грађана која нема обавезу полагања изборног јемства у складу са чланом 25. став 5. овог закона”.

У ставу 6. после речи: „Ако подносиоци изборних листа” додају се запета и речи: „који нису изузети од обавезе полагања изборног јемства у складу са чланом 25. став 5. овог закона,”.

Члан 2.

У члану 25. после става 4. додаје се став 5, који гласи:

„Изузетно од одредаба ст. 1-4. овог члана, обавезу полагања изборног јемства немају политичке странке и групе грађана које нису биле заступљене у Народној скупштини, скупштини аутономне покрајине или скупштини јединице локалне самоуправе.”.

Члан 3.

У члану 26. после става 3. додаје се став 4, који гласи:

„Политичке странке и групе грађана, изузете од обавезе полагања изборног јемства из члана 25. став 5. овог закона, које не освоје број гласова из става 1. овог члана, дужне су да изврше повраћај примљених средстава из јавних извора у року од 30 дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора.”.

Члан 4.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивању у „Службеном гласнику РС”.

ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ КОЈЕ СЕ ДОПУЊУЈУ

Расподела средстава из јавних извора

Члан 21

Средства из члана 20. овог закона у висини од 40% распоређују се у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа који су приликом подношења изборне листе дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање. Ова средства уплаћују се у року од пет дана од дана доношења одлуке којом се утврђује збирна изборна листа, оном политичком субјекту који је положио изборно јемство у року прописаном чланом 25. став 3. овог закона, ОДНОСНО ПОЛИТИЧКОЈ СТРАНЦИ И ГРУПИ ГРАЂАНА КОЈА НЕМА ОБАВЕЗУ ПОЛАГАЊА ИЗБОРНОГ ЈЕМСТВА У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 25. СТАВ 5. ОВОГ ЗАКОНА.

Преостали део средстава из члана 20. овог закона (60%) додељује се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата, у року од пет дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора, без обзира да ли су користили средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање.

У случају одржавања избора по већинском изборном систему, средства из члана 20. овог закона у висини од 40% распоређују се у једнаким износима предлагачима кандидата који су приликом подношења кандидатуре дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање. Ова средства уплаћују се предлагачима кандидата у року од пет дана од дана доношења одлуке којом се утврђује листа кандидата, уколико су положили изборно јемство у року прописаном чланом 25. став 3. овог закона.

У случају одржавања избора из става 3. овог члана преостали део средстава из члана 20. овог закона (60%) додељује се предлагачу кандидата који је освојио мандат, у року од пет дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора, без обзира да ли је користио средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање.

Ако се избори из става 3. овог члана одржавају у два изборна круга, преостали део средстава из члана 20. овог закона (60%) распоређује се предлагачима кандидата који учествују у другом изборном кругу, сразмерно броју гласова које су освојили у другом изборном кругу, у року од пет дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора у другом изборном кругу, без обзира да ли су користили средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање.

Ако подносиоци изборних листа, КОЈИ НИСУ ИЗУЗЕТИ ОД ОБАВЕЗЕ ПОЛАГАЊА ИЗБОРНОГ ЈЕМСТВА У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 25. СТАВ 5. ОВОГ ЗАКОНА, односно предлагачи кандидата који су дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, не положе изборно јемство у року прописаном чланом 25. став 3. овог закона, део средстава распоређен тим подносиоцима изборних листа, односно предлагачима кандидата преноси се у преостали део средстава из ст. 2. и 4. овог члана и додељује им се у складу са чланом 25. став 4. овог закона.

Средства за изборну кампању из јавних извора расподељује министарство надлежно за послове финансија, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

Изборно јемство

Члан 25

Политички субјекат који је дао изјаву да намерава да користи средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање дужан је да положи изборно јемство у висини средстава из члана 21. ст. 1. и 3. овог закона, распоређених том политичком субјекту.

Изборно јемство из става 1. овог члана састоји се у полагању готовог новца, банкарске гаранције, државних хартија од вредности или у стављању хипотеке за износ јемства на непокретној имовини лица које даје јемство.

Средства изборног јемства из става 2. овог члана достављају се или полажу код министарства надлежног за послове финансија, односно надлежног органа управе аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, у року од три дана од дана проглашења свих изборних листа, односно

утврђивања коначне листе кандидата.

Политички субјекат који је дао изјаву да намерава да користи средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање а не положи изборно јемство, у року од три дана од дана проглашења свих изборних листа, односно утврђивања коначне листе кандидата, има право на средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, у истом износу који је додељен политичком субјекту који је положио изборно јемство, уколико на изборима освоји најмање 1% важећих гласова односно најмање 0,2% важећих гласова ако политички субјекат представља и заступа интересе националне мањине, у року од пет дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора.

ИЗУЗЕТНО ОД ОДРЕДАБА СТ. 1-4. ОВОГ ЧЛАНА, ОБАВЕЗУ ПОЛАГАЊА ИЗБОРНОГ ЈЕМСТВА НЕМАЈУ ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И ГРУПЕ ГРАЂАНА НИСУ БИЛЕ ЗАСТУПЉЕНЕ У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ, СКУПШТИНИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ИЛИ СКУПШТИНИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.

Повраћај средстава

Члан 26.

Изборно јемство се враћа политичком субјекту уколико на изборима освоји најмање 1% важећих гласова, односно најмање 0,2% важећих гласова ако политички субјекат представља и заступа интересе националне мањине, у року од 30 дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора.

Политички субјекат који не освоји број гласова из става 1. овог члана, дужан је да врати добијена средства за која је положио изборно јемство, у року од 30 дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора.

Ако политички субјекат не врати добијена средства за која је положио изборно јемство у року из става 2. овог члана, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе извршиће повраћај ових средстава из средстава изборног јемства.

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И ГРУПЕ ГРАЂАНА, ИЗУЗЕТЕ ОД ОБАВЕЗЕ ПОЛАГАЊА ИЗБОРНОГ ЈЕМСТВА ИЗ ЧЛАНА 25. СТАВ 5. ОВОГ ЗАКОНА, КОЈЕ НЕ ОСВОЈЕ БРОЈ ГЛАСОВА ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА, ДУЖНЕ СУ ДА ИЗВРШЕ ПОВРАЋАЈ ПРИМЉЕНИХ СРЕДСТАВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗВОРА У РОКУ ОД 30 ДАНА ОД ДАНА ДОНОШЕЊА УКУПНОГ ИЗВЕШТАЈА О РЕЗУЛТАТИМА ИЗБОРА.

Образложење

I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о допунама Закона о финансирању политичких активности садржан је у одредби члана 55. Устава Републике Србије којом се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, члану 18. став 2. Устава, којом је одређено да се законом може прописати начин остваривања зајемчених права и слобода ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, и у одредбама члана 97. тач. 11. и 17. Устава, према којима Република Србије уређује и обезбеђује, између осталог, контролу законитости располагања средствима правних лица и финансијску ревизију јавних средстава, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

У препоруци број 15. из Извештаја Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР), истакнуто је да би се у циљу промовисања једнаких могућности за кампању, могло размотрити укидање захтева за депозит политичким странкама и групама грађана које нису заступљење у парламенту и локалним скупштинама као предуслов за прву траншу јавних средстава за изборну кампању.

У циљу реализације наведене препоруке, предлажу се допуне Закона о финансирању политичких активности.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Одредбом члана 1. Нацрта закона о допунама Закона о финансирању политичких активности, врши се допуна одредбе члана 21. став 1. Закона о финансирању политичких активности (у даљем тексту: Закон), тако што се прописује да се средства из члана 20. овог закона у висини од 40% распоређују у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа који су приликом подношења изборне листе дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање и уплаћују у року од пет дана од дана доношења одлуке којом се утврђује збирна изборна листа, оном политичком субјекту који је положио изборно јемство у року прописаном чланом 25. став 3. овог закона, односно, политичкој странци и групи грађана која нема обавезу полагања изборног јемства у складу са чланом 25. став 5. овог закона.

Овом одредбом допуњује се и став 6. истог члана тако што се прописује да у случају да подносиоци изборних листа, који нису изузети од обавезе полагања изборног јемства у складу са чланом 25. став 5. овог закона, односно предлагачи кандидата који су дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, не положи изборно јемство у року прописаном чланом 25. став 3. овог закона, део средстава распоређен тим подносиоцима изборних листа, односно предлагачима кандидата преноси се у преостали део средстава из ст. 2. и 4. овог члана и додељује им се у складу са чланом 25. став 4. овог закона.

Одредбом члана 2. Нацрта закона врши се допуна члана 25. Закона тако што се додаје став 5.

којим се прописује изузеће од одредаба ст. 1-4. овог члана, тако да обавезу полагања изборног јемства немају политичке странке и групе грађана које нису биле заступљене у Народној скупштини, скупштини аутономне покрајине или скупштини јединице локалне самоуправе.

Одредбом члана 3. Нацрта закона врши се допуна члана 26. Закона, тако што се додаје став 4. којим се прописује да су политичке странке и групе грађана, изузете од обавезе полагања изборног јемства из члана 25. став 5. овог закона, које не освоје број гласова из става 1. овог члана, дужне да изврше повраћај примљених средстава из јавних извора у року од 30 дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора.

Чланом 4. Нацрта закона уређује се ступање на снагу наредног дана од дана објављивању у „Службеном гласнику РС”.

IV ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

V ОБЈАШЊЕЊЕ РАЗЛОГА ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Предлаже се да се закон донесе по хитном поступку из разлога што се овим законом уређује материја у вези са финансирањем трошкова изборне кампање, па је потребно благовремено успоставити услове за спровођење предстојећих избора, како би сви политички субјекти могли да финансирају изборну кампању у складу са законом.

VI ОБЈАШЊЕЊЕ РАЗЛОГА ЗА СТУПАЊЕ НА СНАГУ НАРЕДНОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА

Предлаже се да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” из разлога што се овим законом уређује материја у вези са финансирањем трошкова изборне кампање, па је потребно благовремено успоставити услове за спровођење предстојећих избора, како би сви политички субјекти могли да финансирају изборну кампању у складу са законом.

Коментари и предлози организације Транспарентност Србија

Необјављивање и касни почетак рада на изменама

Иако је посматрачка мисија ОДИХР објавила коначни извештај 28.2.2024.¹, а постојање овог нацрта обелодањено 15.3.2024.², нацрт измена и допуна закона до данас нигде **није објављен**. Достављен нам је готово месец дана после израде (8.4.2024. касно поподне), уз позив за састанак 11.4.2024, на којем би требало да се усагласи коначна верзија. То је супротно основној (првој по реду) препоруци ОДИХР: *Да би се ефикасно спровеле препоруке о посматрању избора наведене у овом и претходним извештајима КДИЉП, неопходне измене законодавства би требало иницирати довољно рано пре наредних избора кроз инклузивни консултативни процес заснован на широком политичком консензусу. Ако буде реконструисана међуресорна Радна група за координацију и праћење спровођења препорука за унапређење изборног процеса требало би да функционише потпуно транспарентно, уз укључивање релевантних актера, као што су организације цивилног друштва.*

Нејасан правни статус документа и кршење процедуре

У правном систему Републике Србије, нацрте закона израђују надлежни органи државне управе, а предлоге закона подносе Влада Републике Србије, народни посланици, као и поједини други субјекти (30.000 грађана кроз народну иницијативу, а за поједине законе то могу учинити Заштитник грађана и Скупштина АПВ). Влада којој је престао мандат (што је тренутно случај), не може предлагати законе, али не постоји правна препрека да надлежна министарства израде нацрт закона и да о њему спроведу јавну расправу. Према раније објављеним информацијама из Владе, овај нацрт (који је назван „предлог“) израдио је Министарство финансија „на иницијативу Агенције за спречавање корупције“. Агенција није објавила ту иницијативу, а Министарство финансија није објавило нацрт, нити је о њему отворило јавну расправу, што је било обавезно на основу Закона о државној управи.

Измена закона и предстојећи избори

¹ https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf

² <https://www.srbija.gov.rs/vest/771537/nastavak-rada-na-ispunjenju-preporuka-odihr-a.php>

Претпостављамо да је замислио да се постојећи нацрт усагласи на састанку и да га потом предложи један или више народних посланика, како би измене и допуне могле да се примене на већ расписаним изборима за одборнике у скупштини Града Београда и изборима за одборнике у бројним другим градовима и општинама.

Уколико је то случај, измене закона би, ради правне сигурности, морале да садрже и одредбе које ће уредити питања која проистичу из чињенице да је, на основу Закона о финансирању политичких активности, изборна кампања у Београду већ почела, даном расписивања избора.

Привидно испуњавање препоруке број 15 ОДИХР

Шта је ОДИХР затражио да се учини и да ли се то испуњава у Нацрту

Како је наведено, ове измене врше „у циљу испуњавања“ препоруке број 15. ОДИХР извештаја након избора из 2023.

Препорука гласи:

15. Да би се промовисале једнаке могућности у кампањи, могло би се размотрити укидање захтева за полагање јемства за политичке странке и групе грађана које нису заступљене у Народној скупштини и локалним скупштинама као предуслов за исплату прве рате јавних средстава за изборну кампању.

Као што се јасно може видети, препоруком се тражи од Србије **да размотри укидање изборног јемства** за поједине категорије политичких субјеката, а не и да то изборно јемство безусловно укине.

То значи да би прво требало размотрити разлоге због којих је ОДИХР дао овај предлог и разлоге због којих у ЗФПА постоји „изборно јемство“, па затим утврдити да ли би се укидањем изборног јемства отклонио проблем на који указује ОДИХР али и да ли би настале неке штетне последице због укидања јемства које по својим последицама премашују користи. Такође би требало сагледати да ли постоји неки други начин да се реши проблем на који указује ОДИХР. Поред свега тога, реализацију ове препоруке би требало разматрати у контексту раније датих, а неиспуњених препорука ОДИХР.

Предложене измене Закона о финансирању политичких активности не чине ништа од тога. Наиме, образложење се ни једном речју не осврће на разлоге због којих је изборно јемство уведено у правни систем Републике Србије 2011. године (доношењем претходно Закона о финансирању политичких активности), нити се објашњава због чега предлагач сматра прихватљивим да се одступи од општих правила за неке категорије политичких субјеката. Стога се, у суштинском смислу, ова препорука не испуњава (нема „разматрања“), иако на први поглед делује као да се то чини (јер се некритички прихвата сугестија ОДИХР).

Шта треба узети у обзир при разматрању

Став ТС у погледу ове препоруке је следећи:

Наведено питање би заиста требало размотрити, али би закључак требало да буде да ЗФПА не треба мењати на овај начин.

Неједнакост учесника избора

Први разлог за то је начелне природе - давањем привилегије једној категорији политичких субјеката нарушавају се права других учесника избора. Да би се разумело у чему се ово нарушавање огледа, потребно је сагледати и друге норме ЗФПА, то јест оне које се односе на финансирање „редовног рада“ политичких субјеката из буџета. Политички субјекти који су заступљени у скупштинама добијају месечне буџетске дотације које су намењене финансирању њиховог редовног рада, односно свега онога што представља политичку активност, *а није изборна кампања*. С друге стране, истина је да ЗФПА оставља могућност политичким субјектима да део ових средстава искористе и за плаћање трошкова изборне кампање. То, дубоко нелогично решење није постојало према слову ЗФПА из 2011, али је могућност уведена кроз амандмане из 2014, након чега је норма (из 2014) преузета и у ЗФПА из 2022.

ТС је дала предлог како да се овај проблем реши (амандман на члан 19. ЗФПА).

1. https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%C4%8Dkih_aktivnosti.pdf

Предложене измене ЗФПА би привилеговале политичке субјекте који нису заступљени у скупштинама у односу на оне који већ јесу, ослобађајући их обавезе полагања изборног јемства, а та привилегија не би увек била оправдана. Нема сумње да су политички субјекти који не добијају буџетску потпору за финансирање редовног рада у лошој стартној позицији пред изборе. Међутим, у још лошијем финансијском положају могу бити и неке политичке странке које су заступљене у скупштини (нпр. зато што странка отплаћује кредит чија је рата већа од прилива из буџета).

Уопште узев, треба имати у виду да буџетски новац за финансирање редовног рада и поред тога што се по постојећим законским решењима може користити и за кампању, није примарно намењен за то. Стога је принципијелно погрешно да законодавац пође од претпоставке да све парламентарне странке имају вишак новца који ће искористити за кампању.

Због тога је исправније да се равноправност учесника избора обезбеди на другачији начин: 1) тако што би у ЗФПА била враћена забрана коришћења буџетских дотација које су добијене за финансирање редовног рада за потребе финансирања кампање; 2) тако што би буџетске дотације за финансирање кампање биле исплаћиване знатно раније (по предаји изборне листе).

Изузетак омогућава изигравање правила које се не може спречити

Други разлог за неприхватање је чињеница да би овај изузетак од општег правила веома лако могле да искористе и политичке странке које јесу заступљене у скупштинама – тако што би поднеле заједничку коалициону изборну листу са неком странком која тренутно није заступљена у скупштини или тако што би уместо једне или више странака на изборе изашла новоформирана „група грађана“.

Изгледна штета за буџет

Поред тога, напомињемо да је изборно јемство је уведено Законом из 2011, како би се спречиле уочене злоупотребе („изборно-кампањско профитерство“) које су забележене на изборима 2004, 2007. и 2008. Бројне изборне листе и кандидати су тада користили релативно значајна буџетска средства по основу учешћа на изборима и то без адекватне контроле, да би на крају добиле мањи број гласова од броја потребних потписа за кандидатуру. Пре успостављања обавезе враћања новца у буџет у случају лошег успеха на изборима и пратеће обавезе полагања изборног јемства, буџетске дотације су биле мотив за подношење изборних листа и предлагање председничких кандидата.

Радна верзија измена ЗФПА предвиђа укидање изборног јемства за поједине учеснике, уз задржавање обавезе враћања новца у буџет у случају слабог изборног успеха (1% важећих гласова, 0,2% за мањинске листе). Оправдана је бојазан да ова обавеза у многим случајевима не би била испуњена, и да би услед тога настала штета за буџет. Наиме, новоформиране групе грађана по природи ствари, а ни многе политичке странке не располажу имовином из које би се могла извршити принудна наплата. Имајући у виду висину буџетских дотација за изборе и број политичких субјеката који по изборним резултатима остварују право на буџетске дотације, та штета би се могла проценити на **преко милион евра** по једном изборном процесу (преко 200 хиљада евра по једној групи грађана, коалицији или странци која не достигне „буџетски цензус“ а не располаже имовином).

Због свега наведеног, решење за проблем равноправног финансирања учесника кампање треба тражити на другом месту – кроз промену система финансирања изборне кампање из буџета. Све ово је наведено у допису Народној скупштини и посланичким групама пред седницу колегијума од 1.4.2024.

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_poslanickim_grupama_ODIHR_preporuke.pdf

Недостаци предложених норми

Кључна норма у радној верзији измена и допуна Закона је допуна члана 25. ЗФПА, док све остале представљају усаглашавање са њом. У том невеликом члану постоји неколико крупних недостатака:

- Нејасно је значење израза „које нису биле“ (у ком тренутку „нису биле“). Ако је била да се норма односи на састав скупштине у моменту расписивања избора, онда је „биле“ непотребно.
- Нејасно је значење израза „заступљене“, односно он подлеже тумачењу или доводи до ненамераваних последица. На пример, ако неки народни посланик приступи која није

учествовала на претходним изборима, та странка је заступљена у Народној скупштини и по овој одредби не би била ослобођена полагања јемства иако не добија средства из буџета за финансирање редовног рада. С друге стране, странка која добија средства из буџета за финансирање редовног рада, а у међувремену су је напустили сви народни посланици, више није „заступљена“ у скупштини.

- Нејасно је ко би имао, а ко не би имао обавезу полагања изборног јемства у случају коалиција као политичког субјекта, нарочито када коалицију чине странке које су „заступљене“ у скупштини и оне које нису.
- Нејасно је да ли би обавезу полагања изборног јемства имале странке које су „заступљене“ у једној скупштини (нпр. покрајинској) када излазе на друге изборе (осим нпр. покрајинских).
- У случају групе грађана која промени назив или промени неке од „чланова“ ради изласка на нове изборе, не би постојала обавеза полагања изборног јемства, иако је она „заступљена“ у скупштини, тако да се не би остварио намеравани циљ норме.

Овде је копирана предложена норма ради лакшег праћења:

„Изузетно од одредаба ст. 1-4. овог члана, обавезу полагања изборног јемства немају политичке странке и групе грађана које нису биле заступљене у Народној скупштини, скупштини аутономне покрајине или скупштини јединице локалне самоуправе.“

Неиспуњене препоруке ОДИХР у вези са ИСТИМ ЗАКОНОМ

Списак препорука

Иако је ОДИХР дао бројне препоруке које би се могле реализовати једино кроз измене и допуне Закона о финансирању политичких активности, или делимично и на тај начин, предложеним изменама и допунама се то не предвиђа. Између осталог, сматрамо да је реч о следећим препорукама (**наглашене су оне које су непосредно везане за ЗФПА**):

1. Препорука број 5. из 2023.
2. Препорука број 6. из 2023.
- 3. Препорука број 13. из 2023.**
- 4. Препорука број 16. из 2023.**
5. Препорука број 17. из 2023.
6. Препорука број 21. из 2023.
- 7. Препорука број 3. из 2017.**
- 8. Препорука број 4. из 2017.**
9. Препорука број 19. из 2020.
10. Препорука број 3. из 2020.
- 11. Препорука број 18. из 2020.**
12. Препорука број 20. из 2020.
- 13. Препорука број 21. из 2020.**
14. Препорука број 4. из 2022.
- 15. Препорука број 6. из 2022.**
- 16. Препорука број 16. из 2022.**
17. Препорука број 21. из 2022.
- 18. Препорука број 17. из 2022.**

Текст тих препорука, коментар ТС и предлози за даље поступање су наведени у документу: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_poslanickim_grupama_ODIHR_preporuke.pdf

Конкретни предлози везани за непоменуте препоруке

Коришћење јавних простора

Текст препоруке након избора из 2023.

13. Да би се осигурали једнаки услови за вођење изборне кампање, власти би требало да спроведу мере, којима се у потпуности остварује право свих изборних актера на приступ и коришћење јавних простора, како би водили кампању под једнаким условима.

Информације из Владе

У циљу испуњења **препоруке број 13**, договорено је оснивање контакт центра за пријаву кршења ових одредби у оквиру Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Решењем министра државне управе и локалне самоуправе („Сл. гласник РС“ 19/24 од 13. марта 2024. године), у Министарству се успоставља Контакт центар за пријем притужби.

Коментар ТС: Обавеза да се обезбеди коришћење јавних простора под једнаким условима већ постоји у Закону о финансирању политичких активности, као и дужност органа власти да то обезбеде.

Међутим, и даље постоји простор за изигравање законске обавезе. На пример, политички субјект може бити заинтересован за коришћење просторија у власништву неког јавног предузећа или општине. Од тог јавног предузећа може добити одговор да су просторије већ резервисане у жељеном термину, а политички субјект нема могућност да провери истинитост тог податка. Стога је потребно прецизирати обавезе органа власти у ЗФПА, али и начин праћења испуњавања те обавезе.

У вези са предузетим мерама, нејасно је зашто би МДУЛС било надлежно за кршење ових правила и шта би тим поводом могло да учини, будући да су она прописана у Закону о финансирању политичких активности. За контролу примене тог закона надлежна је Агенција за спречавање корупције.

Актуелна одредба ЗФПА:

Услуге и добра из јавних извора

Члан 6.

Услуге и добра из јавних извора су услуге и добра одређене посебним прописима, које политичким субјектима дају органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи.

Услуге и добра из става 1. овог члана обавезно се дају под једнаким условима свим политичким субјектима.

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге

организације чији су они оснивачи ближе уређују давање услуга и добара из става 1. овог члана.

Могуће допуне овог члана:

Услови из става 2. овог члана не могу бити неповољнији од услова под којима се услуге и добра нуде заинтересованим лицима која нису политички субјекти и морају бити претходно објављени на веб-сајту органа и организације или њиховог оснивача.

Орган и организација из става 3. овог члана дужан је да политичком субјекту одговори на упит за коришћење услуга или добара у року од три дана, а током изборне кампање у року од 24 часа, те да у случају немогућности давања добара или пружања услуга достави одговарајуће доказе о томе политичком субјекту и Агенцији.

Кампање „трећих лица“

Текст препоруке након избора из 2023.

16. Да би се осигурала правна сигурност и одговорност у финансирању кампања, потребно је додатно ревидирати законодавство како би се решиле постојеће празнине и имплементирале претходне препоруке КДИЉП-а, што укључује и јасну регулативу кампања „трећих лица“. Агенција за спречавање корупције требало би проактивно да истражује и санкционише трошкове кампање од стране неовлашћених субјеката.

Информације из Владе

О **препоруци број 16** договорено је да се разговара у ширем саставу, на инклузиван начин са свим релевантним субјектима.

Коментар ТС:

Према правилима која је садржао бивши (2011) као и актуелни Закон о финансирању политичких активности (2022), а слично је било и према решењима из претходног Закона о финансирању политичких странака (2003), сва средства намењена за финансирање изборне кампање уплаћују се на посебан рачун за финансирање кампање и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са тог рачуна. Стога се чини да у Србији уопште не постоји могућност да неко други директно плати трошак који се односи на изборну кампању политичког субјекта, а да то буде у складу са Законом.

Ипак, Закон препознаје могућност да физичко или правно лице учини бесплатну услугу или да политичком субјекту нешто да као поклон. Такви поклони и услуге фактички представљају ситуацију где средства за финансирање кампање нису прикупљена на посебан рачун, нити су плаћена са њега. Тако би се, на пример, могло догодити, мада примери те врсте нису запажени у пракси, да нека фирма закупи 100 билборд места за период кампање без спецификовања намене, а да потом уступи тај огласни простор учеснику на изборима. Да би овај вид прилога био дозвољен, морали би бити испуњени сви законски услови, како код донатора (нпр. да није реч о страном лицу, удружењу,

предузећу које обавља поједине делатности или дугује за порез, достављање изјава политичком субјекту итд.), тако и на страни политичког субјекта (обавеза вођења евиденције о неновчаном прилогу, објављивање прилога веће вредности).

То што је директно плаћање трошкова кампање забрањено, а у неким ситуацијама може представљати и кривично дело, не значи да се у пракси не дешава. Такве ситуације су нарочито могуће када се у кампањи спроводи нека активност која није видљива. На пример, ако странка спроводи интерну обуку својих активиста, а трошкове смештаја и превоза плати спонзор који не жели да буде забележен у извештају о трошковима кампање или уопште не би смео да буде донатор кампање, то ће бити кршење Закона. Међутим, пошто не постоји обавеза да води евиденција о *активностима*, већ само о приходима и трошковима кампање, ни Агенција за спречавање корупције, ни јавност, вероватно неће имати сазнања да је дошло до директног финансирања кампање од стране трећег лица.

Вођење кампање од стране „трећих лица“, када се не чини у име и за рачун политичког субјекта (или чак без знања и одобрења политичког субјекта) није уређено. Ако се кроз такву кампању непосредно промовише одређени политички субјект, она би требало да буде обухваћена кроз ЗФПА, јер у супротном може служити заобилажењу законских ограничења и забрана. При том се мора водити рачуна и о заштити слободе изражавања, па би предмет регулисања могле бити плаћене политичке промоције. У том смислу, у Србији нека правила постоје једино када је реч о оглашавању на ТВ и радио станицама, али не и када је реч о онлајн и штампаним медијима. Када је реч о другим видовима оглашавања примењују се само општа правила (употреба личног добра, забрана упоредног оглашавања, заштита малолетника итд.). На пример, према члану 15. Закона о оглашавању не би било дозвољено трећем лицу да постави билборд са ликом неког кандидата на изборима без његовог пристанка.

Није уређено ни питање посредне промоције политичких субјеката кроз активности „трећих лица“. На пример, не би постојале препреке да удружење пољопривредника у доба изборне кампање организује митинг са захтевом да им се повећају државне субвенције. Иако би се захтеви таквог удружења у потпуности подударали са политичким програмом неке замишљене „Земљорадничке странке“, та странка не би морала да у свом финансијском извештају обухвати трошкове митинга који је организовало удружење.

Ова питања су само узгредно разматрана у оквиру досадашњих реформи, нпр. у вези са препоруком број 19 ОДИХР после избора из 2020 (*Могло би се размотрити увођење законске обавезе везано за идентификацију добављача на свим штампаним и дигиталним материјалима за изборне кампање, као и санкције због непоштовања закона и његовог ефикасног спровођења, укључујући конфисковање материјала за изборну кампању на којем није јасно видљива ознака добављача.*)

Чињеница да финансирање кампање од стране трећих лица није до сада добило већу пажњу може се тумачити и као показатељ да постојећи обим контроле постављених правила није довољан. За веровати је да би, уколико би контроле биле свеобухватне, учесници на изборима чешће посезали за овим начином заобилажења правила. Поред тога, на глобалном нивоу, питање вођења и финансирања кампање од стране трећих лица је постало нарочито значајно у вези са оглашавањем на интернету и путем друштвених мрежа.

У контексту избора из 2023. Транспарентност Србија се сусрела са тумачењем прописа о финансирању кампање на начин које широм отвара врата заобилажењу тих правила. Наиме, у више пријава Агенцији за спречавање корупције, ТС је указала да су поједине огласе на Фејсбуку, кроз које се промовише кампања политичког субјекта, плаћали директно јавни функционери а не њихове странке. Од Агенције смо затражили да утврди да ли су ови трошкови евидентирани као прилог особе која је платила рекламу за изборну кампању. Агенција је сматрала да нема повреде ЗФПА, јер „није реч о званичном профилу странке, већ личном профилу функционера“, из чега произлази да Агенција сматра да није ни постојала дужност да се ови трошкови евидентирају као допринос страначкој кампањи. Иако износи средстава која су утрошена за ову намену на изборну кампању нису увек високи, на изборима 2023. је забележено и предизборно оглашавање једног јавног функционера у вредности од око 40 хиљада евра. Уз актуелно тумачење ЗФПА, не постоји дужност тог функционера да извести о пореклу ових средстава, нити постоји дужност његове странке да тај трошак евидентира. Уз све то, вредност таквог оглашавања превазилази ограничење максималног прилога кампањи од стране једног физичког лица.

Приликом разматрања овог питања требало би имати у виду решења из других држава и брижљиво формулисати правила, како би се спречило кршење прописа о финансирању кампање, а без нарушавања права грађана на слободно изражавање мишљења.

ТС нема формулисан предлог свеобухватног решења овог питања и предлажемо да се о томе Народна скупштина организује јавно слушање уз учешће ОДИХР, на којем би, за почетак била представљена упоредноправна решења.

У наставку наводимо ипак предлог за размишљање који се односи на део овог проблема (финансирање кампање трећих лица), а који покрива неке од случајева који су уочени у пракси.

Члан ...

Промоција политичког субјекта од стране трећих лица

Физичко или правно лице које промовише политички субјект, кандидата на изборима или носиоца изборне листе кроз плаћено оглашавање дужно је да у року од три дана од објављивања огласа обавести политички субјект и Агенцију о пружању услуге без накнаде политичком субјекту.

Лице које се бави пружањем услуге оглашавања и које објави оглас у којем се промовише политички субјект, кандидат на изборима или носилац изборне листе, иако такво оглашавање није било уговорено са политичким субјектом, дужно је да у року од три дана од објављивања огласа обавести политички субјект и Агенцију о томе ко је уговорио оглашавање, односно о пружању услуге без накнаде политичком субјекту.

Ограничење трошкова изборне кампање

Препорука из 2020:

18. Да би се повећала транспарентност финансирања кампање, треба обратити пажњу на претходне препоруке КДИЉП-а и ГРЕЦО-а, укључујући смањивање лимита за донације и увођење обавезе подношења и објављивања финансијских извештаја пре изборног дана.

Коментар ТС: У вези са овом изузетно важном препоруком, ТС је дала конкретан предлог, који је доступан на овом линку:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%20enje_aman_dmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%20kih_aktivnosti.pdf

У питању је предлог новог члана 26а у Закону о финансирању политичких активности (ЗФПА), којим би била постављена ограничења дозвољених трошкова изборне кампање по једном подносиоцу изборне листе / предлагачу кандидата. Наш предлог, заснован на лимитима у другим упоредивим државама, јесте да то буде 3 милиона динара (приближно 2,5 милиона евра) када је реч о парламентарним изборима или председничким изборима који се одржавају у два изборна круга.

Кад је реч о „објављивању финансијских извештаја пре изборног дана“, препорука је испуњена увођењем обавезе подношења „прелиминарних извештаја о трошковима кампање“. ТС међутим сматра да на овај начин није постигнут циљ препоруке (увид бирача у приходе и расходе кампање док она још траје). Наиме, на овај начин се приказује тек мањи део трошкова који су обухваћени коначним извештавањем, а информације постају доступне тек непосредно пре почетка „изборне тишине“. ТС је предложила допуне за члан 29. ЗФПА које би у значајно већој мери обезбедиле остваривање циља ове препоруке.

Препорука из 2022:

16. Да би се промовисали једнаки услови међу изборним учесницима, требало би размотрити увођење ограничења трошкова кампање. Законске рокове за расподелу јавних средстава за изборне кампање треба прилагодити да би кампање имале смисла. Законом треба увести мере заштите од злоупотребе јавних средстава намењених за кампању.

Коментар ТС: Видети коментар препорука из 2020. када је реч о увођењу ограничења трошкова кампање. Када је реч о роковима за расподелу јавних средстава у питању је веома значајна препорука која није на изричит начин поновљена 2023, па ће зато бити коментарисана овде. Реализација препоруке захтева темељну измену система расподеле буџетских дотација за кампању који постоји још од 2003. године, а који се показао као вишеструко проблематичан. Средства се расподељују из два дела. Први део се расподељује пре избора, али тек пред крај изборне кампање, па учесници не могу тим новцем да располажу у доба када им је најпотребнији иако на њега имају право. Поред тога, висина ових дотација зависи од чинилаца који немају логичке везе са стварним потребама политичких субјеката да се представе бирачима. Други део новца из буџета се расподељује тек након окончања целокупног изборног поступка, што у пракси доводи до тешких последица по политичке субјекте и њихове добављаче у случају вишеструког понављања избора на неком бирачком месту (као нпр. 2022). Такође, овај начин дистрибуције доводи до ситуација које буде озбиљну сумњу да су приказани нетачни подаци, јер се висина трошкова који ће бити приказани прилагођава околности која је неизвесна у моменту настанка трошкова. Наиме износ који политички субјекти добијају у другој транши одређује се према броју освојених гласова на изборима, а сви трошкови изборне кампање

настају пре гласања.

Предлог амандмана – ограничење трошкова кампање

Иза става 26, додаје се нови члан 26а који има назив „Ограничење трошкова изборне кампање“ и који гласи:

Ограничење трошкова изборне кампање Члан 26а

„Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за народне посланике не може имати трошкове који су већи од триста милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за председника Републике који учествује само у првом кругу избора не може имати трошкове који су већи од двеста милиона динара, а предлагач кандидата који учествује у другом кругу избора не може имати трошкове који су већи од триста милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за посланике у скупштини аутономне покрајине не може имати трошкове и за одборнике у скупштини Града Београда не може имати трошкове који су већи од педесет милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за одборнике у скупштини града не може имати трошкове кампање који су већи од десет милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за одборнике у скупштини општине и градске општине не може имати трошкове кампање који су већи од пет милиона динара.

Политички субјект који за финансирање изборне кампање има трошкове који су већи од ограничења из ст. 1. до 5. овог члан а дужан је да у року од 30 дана од дана подношења извештаја о трошковима кампање, односно од дана када је Агенција утврдила прекорачење дозвољених трошкова, уплати у буџет Републике, аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, двоструки износ разлике између стварних и дозвољених трошкова изборне кампање.“

Образложење:

Једна од препорука ОДИХР које уопште нису остварене јесте препорука број 5, дата након парламентарних избора из 2016, ОДИХР иначе у сваком новом извештају позива на остварење препорука које су дате раније. Реч је о препоруци у оквиру које се истиче потреба да се ограничи укупан ниво трошкова изборне кампање. Препорука је изричито поновљена у извештајима након избора из 2020. (број 18) и избора из 2022. (број 16).

Сврха додавања новог члана јесте ограничење износа који политички субјект може да потроши у изборној кампањи. Регулисање финансирања изборне кампање, а посебно ограничење трошкова које

политички субјект може да искористи у изборној кампањи, потребно је да је да би се заштитио демократски процес одлучивања, то јест, како би се предупредило да политички субјекти који су финансијски изразито надмоћни заузму јавни простор у мери у којој то омета могућност успешног представљања других кандидата и изборних листа. Да би се ови циљеви постигли потребно је да се у Закону пропишу максимално дозвољени износи које политички субјект може да искористи за своју предизборну промоцију. У прилог оваквом становишту иде и пракса у великој већини европских, а и светских земаља, где су већ увелико прописана поменута ограничења. Ако узмемо за пример државе у окружењу које су сличне величине и које имају сличан број становника као Србија, а притом се и чланице Европске уније – Мађарска, Бугарска – можемо пронаћи ограничења које политички субјекти могу да потроше у изборним кампањама. Према истраживању које је извршено пред усвајање актуелног Закона о финансирању политичких активности, у Бугарској су трошкови кампање били ограничени на приближно један милион евра за кампању за председничке изборе, а два милиона евра за парламентарне, док је у Мађарској ограничење за парламентарне изборе износи 2.7 милиона евра за посланичку листу која је предложила максималан број кандидата (и сразмерно мање за листе које се не надмећу у целој држави). У Словачкој, која је за нијансу мања од Србије, кандидат за председника може да потроши свега пола милиона евра у изборној кампањи. У Чешкој износ ограничења за парламентарне изборе износи 3.5 милиона евра, а за председничке изборе око 1.5 милиона уколико кандидат учествује само у првом кругу. Ако учествује и у другом кругу, председнички кандидат не сме да потроши износ од нешто мање од 2 милиона евра (укључујући и износ потрошен у првом кругу). У најновијој чланици ЕУ и бившој чланици СФРЈ, суседној Хрватској, ограничење износи око милион евра за председничке изборе, а око 2,4 милиона евра укупно за парламентарне – за странке које се надмећу у целој држави (приближно 200 хиљада евра за посланичке изборе по изборној јединци, којих у Хрватској има 12). Имајући у виду наведена ограничења из најближег окружења Републике Србије, предложили смо да се укупни расходи једног политичког субјекта ограниче на 300 милиона динара (приближно 2,5 милиона евра), када је реч о парламентарним изборима и на 200 милиона динара (око 1,7 милиона евра), за председничке изборе, када се избори окончају успешно у првом кругу. Ако се избори одржавају у два круга, предлагачи кандидата би могли да утроше још по 100 милиона динара. Слично томе, предложена су ограничења за друге врсте избора, која су значајно мања (50 милиона, то јест, око 420 хиљада евра) за покрајинске и београдске изборе, 10 милиона (око 85 хиљада евра) за изборе у другим градовима, 5 милиона динара (око 42 хиљада евра) за изборе на нивоу општина и градских општина. Посебним ставом је прописан начин кажњавања прекорачења расхода. Политички субјект који се доведе у ту ситуацију биће у обавези да плати у буџет двоструко већи износ од оног за који је прекорачио дозвољене трошкове. Ту дужност би требало да испуни у року од 30 дана. Рок почиње да тече од дана подношења извештаја о трошковима кампање, када сам политички субјект пријави прекорачење дозвољених расхода. Друга могућа ситуација је када учесник избора не пријави сам прекорачење, већ се оно накнадно открије. Зато је прописано да рок почиње да тече и од дана када Агенција утврди да је да је политички субјект прекорачио законски максимум.

Кажњавање у случају кршења Закона

Препорука из 2020

21. Закон треба да пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с

Актуелна норма о мери упозорења ствара бројне дилеме у пракси. У неким ситуацијама, Агенција за спречавање корупције изрицала је мере упозорења политичким субјектима, на пример, због незаконитог коришћења јавних ресурса у огласима који су емитовани током изборне кампање. У таквим случајевима, политички субјекти су заиста поступили по мери упозорења, и обуставили даље емитовање таквих огласа. Међутим, то не мења чињеницу да су одредбе Закона већ прекршене, да су услед тога настале штетне последице (оглас је већ емитован и видео га је велики број грађана) и да би стога требало на адекватан начин установити одговорност починилаца. Поступање по мери упозорења у таквим ситуацијама довело је само до тога да се штетне последице кршења закона умањују.

Имајући у виду да је ставом 2. прописано да ће Агенција покренути прекршајни поступак тек ако политички субјект не поступи по мери упозорења, то се могло тумачити као да прекршајне одговорности нема ако политички субјект поступи по тако изреченој мери, што није примерено у сваком случају.

Предложене измене и допуне решавају ове проблеме. У оквиру става 1. се прецизира да се мера упозорења може изрећи и у ситуацијама када постоји могућност да се умање штетне последице незаконитог поступања (као у горе описаном примеру са предизборним огласима).

У ставу 2. се прецизира да је реч о посебном основу прекршајног гоњења (непоступања по мери упозорења), што је примерено, јер је политички субјект пропустио да умањи штету од свог незаконитог поступања.

Ставом 3. предвиђа се да политички субјект неће избећи прекршајну или другу одговорност чак иако поступи по изреченој мери упозорења, у случају да је таква одговорност прописана.

Предлог за редефинисање кривичног дела

Назив и члан 40. мењају се и гласе:

„Незаконито финансирање политичког субјекта

Члан 40

Ко да или ко у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно закону у вредности већој од педесет хиљада динара казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко прикрије извор или вредност средстава којима се финансира политички субјект, тако што да политичком субјекту средства која је за ту намену добио од другог, плаћа трошак активности политичког субјекта, прими накнаду за добра и услуге пружене политичком субјекту од трећег лица или пропусти да наведе податак о извору или вредности финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или финансијском извештају, у вредности већој од педесет хиљада динара, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су извршењем дела из става 1. и става 2. овог члана дата, примљена или прикривена средства у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Средства из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.“

Образложење:

Образложење за овај члан биће приказано у образложењу следећег амандмана.

Предлог кривичног дела

Иза члана 40, додаје се члан 40а који гласи:

„Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем политичког политичког субјекта

Члан 40а

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај, ускрати право или повреди на закону засновани интерес физичког или правног лица због чињенице или уверења да је дало прилог политичком субјекту, да је политичком субјекту продало робу или пружило услугу, односно у намери да спречи физичко или правно лице да да прилог, прода робу или пружи услугу, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко дело из става 1. учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Ако је извршењем кривичног дела из става 1. овог члана физичко или правно лице претрпело штету у износу већем од четиристо педесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Ако је извршењем кривичног дела из става 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда или друге тешке последице, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година.

Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила смрт лица према којем је извршено насиље или је дело извршено од стране групе, учинилац ће се казнити затвором од три до дванаест година.

Ако је дело из ст. 1. и 2. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година.

Службено лице које учини дело из ст. 1. до 3. овог члана казниће се затвором од једне до десет година, за дело из ст. 4. до 6. овог члана казном затвора од пет до петнаест година.“

Образложење:

Први став ранијег члана 38. Закона о финансирању политичких активности, односно члана 40. актуелног Закона, санкционише лице које у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама тог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта. Главни недостатак овог законског решења јесте то што као основ кривичне одговорности предвиђа тачно одређена намера починиоца, која је при том погрешно одређена. Намера за коју се може очекивати да постоји код незаконитих давања је у ствари сасвим другачија од оне која је инкриминисана – код донатора да

остваре неки утицај на доношење одлука преко политичког субјекта којем дају прилог, а код политичког субјекта да прикупи средства потребна за спровођење својих активности. У оба случаја, прикривање извора и висине финансирања је само начин или средство да се до донације дође (нпр. зато што одређено лице уопште не сме да да прилог на основу Закона, зато што не сме да да више од законског лимита), а не сврха незаконитог подухвата.

Други став актуелне одредбе прописује већу казну у случају да су дата или примљена средства преко одређеног износа и није споран.

Трећи став актуелне норме прописује санкцију за лице која изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту. Ово решење је мањкаво утолико што предвиђа кажњавање само оних лица која дискриминишу или прете даваоцима прилога. Међутим, у истој ситуацији се могу наћи и лица која нису уопште дала прилог политичком субјекту, већ само постоји убеђење о томе код починиоца кривичног дела. Такође, једнако као и даваоци прилога, угрожени могу бити и пружаоци услуга политичким субјектима.

Уместо постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, ради превазилажења ових проблема, предложили смо уношење два нова члана. Исправно би било да ова кривична дела буду уврштена у Кривични законик, у којем би требало и иначе да буду кодификована сва кривична дела, на пример, иза постојећег члана 156 („Давање и примање мита у вези са гласањем“), као нови чланови 156а и 156б.

У члану 40, за који се предлаже назив „Незаконито финансирање политичког субјекта“, предлаже се инкриминација лица која дају средства за финансирање политичког субјекта супротно закону у износу већем од 50.000 динара, као и лица која у име и за рачун политичког субјекта такву накнаду приме. У пракси, ова инкриминација се може односити на ситуације када неко умишљајно да или прими прилог у готовини преко наведеног износа знајући да је такав вид давања прилога није допуштен, ако неко да или прими прилог који прелази максималну вредност давања од једног лица знајући да то прелази законски лимит, ако неко да прилог иако је свестан да нема право да то учини јер спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте итд. За разлику од актуелног кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, на основу овог предлога не би се доказивало да је давање или примање средстава било скопчано са тачно одређеном намером (довољан је умишљај), али се, с друге стране, поставља минимална вредност датих или примљених средстава која је основ да би уопште постојала кривична одговорност. Износ од 50.000 динара је постављен као граница у том смислу. За одређивање овог износа нисмо пронашли адекватну аналогију у Кривичном законнику. Наиме, износ који се предвиђа за разликовање између „крађе“ и „ситне крађе“ у Кривичном законнику је веома мали (5.000 динара), па би одређивање тако ниског износа довело до могућности кривичног гоњења и у ситуацијама када је друштвена опасност настала због незаконитог финансирања политичких субјеката релативно мала. Прекршиоци правила у случајевима када је вредност мања одговарали би за неки од прекршаја из Закона о финансирању политичких субјеката.

Да би различити основи за кривично гоњење били јаснији, предлаже се раздвајање постојећег става 1. у два нова.

Док се у ст. 1. инкриминише свесно давање или примање средстава противно закону, у ст. 2. се предлаже инкриминација разних облика прикривања извора или вредности финансирања политичког субјекта. Изричито се наводе четири облика таквог прикривања. Први облик је давање политичком субјекту средстава која су добијена од другог за ту намену, односно ситуације када један потенцијални давалац прилога, који нема право да лично финансијски помогне политички субјект (нпр. зато што би на тај начин прекорачио законску границу, зато што спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте или зато што не жели да се сазна да је он дао прилог) уместо тога своја средства расподели другим људима, који се потом појаве као донатори политичког субјекта. Други облик кривичног дела из овог става представља плаћање трошкова активности политичког субјекта као да су сопствени. Закон налаже политичким субјектима да сами плаћају трошкове својих активности, са сопственог рачуна. Изузетак представљају бесплатне услуге, то јест услуге које неко непосредно пружи политичком субјекту и које се као такве евидентирају међу примљеним прилозима. Овде се предвиђа санкционисање учинилаца који лажно прикажу трошак политичког субјекта као сопствени или као трошак трећег лица, на пример, када се оснивачу јавног гласила плаћа за емитовање огласа политичког субјекта, а код плаћања се приказује као да је у питању емитовање неких других огласа. Трећи облик кривичног дела из овог става представља другу страну медаље претходно описаног јер предвиђа санкционисање лица која пружају услуге или испоручују робу политичким субјектима, а затим приме накнаду за те трошкове од трећег лица (нпр. политички субјект закупи аутобусе за превоз учесника митинга, а затим тај трошак ауто-транспортном предузећу директно подмири власник локалне бензинске пумпе). Четврти облик овог кривичног дела могу починити одговорна лица у политичком субјекту која умишљајно пропусте да наведу неки извор финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или финансијском извештају, која наведу нетачан извор финансирања или нетачан износ. И у овом случају предвиђено је да кривична одговорност, за разлику од прекршајне, постоји само када је вредност прикривених средстава преко 50.000 динара.

У ставу 3. предвиђа се тежа казна у случајевима када је вредност датих, примљених или прикривених средстава преко 1.500.000 динара, а у ст. 4. је прописано да ће се незаконито прибављена, дата или прикривена средства одузети.

Предлогом новог члана 40б, који је назван „Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем политичког субјекта“ прописано је да ће се казнити лице које изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај, ускрати неко право или повреди на закону засновани интерес физичког или правног лица због чињенице (или погрешног уверења) да је то лице дало прилог политичком субјекту, да је политичком субјекту продало робу или да му је пружило услугу. Овом одредбом се отклањају недостаци у члану 40. ст. 3. Закона о финансирању политичких субјеката.

Наиме, предвиђа се кажњавање лица која угрожавају права пружалаца услуга и продаваца роба политичким субјектима, а не само права давалаца прилога. Потреба за овако проширеном нормом произлази из чињенице да у пракси, лица која пруже неку услугу политичком субјекту уз тржишну надокнаду, могу бити једнако угрожена као и лица која им дају прилоге. И једна и друга пракса су једнако друштвено опасне јер угрожавају слободу пословања и отворено тржиште. Поред тога, предвиђа се инкриминација не само у ситуацијама када је неко угрозио права даваоца прилога или пружаоца услуге због чињенице да је овај дао прилог неком политичком субјекту или пружао услугу, већ и у ситуацијама када је угрожавање било мотивисано погрешним уверењем починиоца да је такав прилог дат или услуга пружена. Без обзира на то да ли је угрожавање права давалаца прилога и пружалаца услуга политичким субјектима засновано на намери да се оштети стварни или

претпостављени давалац прилога/пружалац услуга, друштвена опасност је једнака и нема разлога да овај облик понашања не буде санкционисан на једнак начин.

Актуелна норма предвиђа кривично гоњење само у ситуацијама се врши насиље или повреде права према лицима која су већ дала прилог. С друге стране, лако је замислити да иста ситуација може да настане и у време када прилог још увек није дат. Стога је неопходно да се пропише кривична одговорност учинилаца који примењују насиље, прете насиљем или угрожавају права и интересе физичких и правних лица како би спречили да та лица дају прилог за политички субјект. Сходно претходно датом образложењу, на исти начин би требало кажњавати и учиниоце који на недозвољен начин утичу на физичка и правна лица да не продају робу или да не пруже услугу политичком субјекту.

Предложен је и низ одредаба које се односе на тежи облик извршења овог кривичног дела. Ове норме су углавном осмишљене по узору на већ постојећа кривична дела, и то пре свега кривичног дела „Принуда“ из члана 165. Кривичног законика. Тако је предвиђено да ће бити изречена строжа казна ако се права финансијера политичких субјеката и пружалаца услуга учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Посебном нормом, која је осмишљена по узору на члан 336в, ст. 5. „Напад на адвоката“, прописано је да ће се строже казнити учинилац у случају да је физичко или правно лице претрпело штету у износу већем од четиристо педесет хиљада динара. У питању може бити штета настала тиме што правно лице или предузетник нису уговорили пружање одређених услуга политичком субјекту (због претње насиљем), али и у бројним другим случајевима одмазде због финансирања политичког субјекта или пружања услуга (нпр. раскид уговора, до којег иначе не би дошло).

Даље, строже казне се предвиђају и за случајеве када је извршењем дела (насиље) наступила тешка телесна повреда финансијера политичког субјекта или пружаоца услуге, или кад су услед разних облика извршења кривичног дела настале друге тешке последице (нпр. трајне последице по здравље донатора, стечај привредног субјекта).

Још тежи облик постоји када је услед извршења насиља наступила смртна последица или је дело извршено од стране групе, а најтежи када је кривично дело извршено од стране организоване криминалне групе.

На крају, предвиђене су строже казне од оних које би се иначе примениле, за случај када је учинилац кривичног дела службено лице.“

Начин одређивања казне

У члану 45. став 4. мења се и гласи:

„Износ средстава из става 1. овог члана одређује се сразмерно висини изречене казне за учињено кривично дело или прекршај у односу на прописани минимум и максимум казне, у складу са правилима прописаним у ст. 2. и 3. овог члана.“

Образложење:

Прецизиран је начин на који ће одредити износ средстава из става 1. овог члана.

Објављивање захтева и одлука

У члану 48, иза става 4, додаје се став 5. који гласи:

„Захтев Агенције из става 1. овог члана и одлуке из ст. 2. до 4. овог члана, објављују се на веб-сајту Агенције.“

Образложење:

Предвиђа се обавеза Агенције да објављује захтеве и одлуке из овог члана на свом веб – сајту, како би заинтересована јавност имала увид у предузете мере од стране Агенције и поштовање закона од стране политичких субјеката.

Јавност података док кампања траје

Подаци са посебног рачуна

У члану 29. на крају става 2. уместо тачке ставља се запета и текст става се наставља речима „као и о преузетим обавезама према добављачима.“

Иза става 8. додају се ставови 9. и 10. који гласе:

„Подаци са посебног рачуна за финансирање кампање су јавни изузев броја банковног рачуна и адресе даваоца прилога.

Начин обезбеђивања јавности података са посебног рачуна ближе се уређује актом директора Агенције из ст. 6. овог члана.“

Образложење:

На основу препорука ОДИХР у Закону из 2022. уведена је обавеза подношења „прелиминарних извештаја“. Ово решење је, међутим, концепцијски погрешно а његов учинак на повећање транспарентности је далеко од циља који је требало остварити на основу препоруке, иако је на изборима из 2023. био бољи него 2022, захваљујући прецизним упутствима Агенције. У пракси, на петнаест дана пре избора учесници ће платити тек занемарљив део трошкова кампање. У ствари, већина трошкова изборне кампање се плаћа тек након одржавања самих избора. Ипак, то не значи да је транспарентност података небитна. Напротив, треба пронаћи адекватно решење да се она обезбеди.

Сврха предложених допуна јесте да се обезбеди јавност података о финансирању кампање док она траје на адекватан начин. Јавност података о финансирању кампање док она траје би требало

обезбедити објављивањем података о приходима и расходима (са посебног рачуна за финансирање кампање) као и евиденције о обавезама које су преузете током кампање, а које ће бити плаћене након избора. Увођење обавезе објављивања информација о приходима и расходима кампање са посебног рачуна за њено финансирање не би морало да створи никакав додатни терет за учеснике изборног процеса.

Предуслов за то су техничка и законска решења каква, на пример, постоје у Чешкој Републици – на основу законске обавезе, односно пристанка корисника, банка код које се води рачун омогућава јавни увид у податке о трансакцијама. У Србији би овај подухват био још лакши услед тога што већина учесника за финансирање кампање користи и рачун који је отворен код Трезора. При том само треба водити рачуна да не постану јавни и неки заштићени приватни подаци (нпр. број текућег рачуна или ЈМБГ донатора). Суштински, учесници у кампањи не би на овај начин имали обавезу да обелодане никакве информације које већ сада нису (у принципу) јавно доступне. Разлика је једино у томе што би подаци о приходима и расходима, уколико се уведе јавност података са посебних рачуна за кампању, постали јавни чим се те трансакције догоде, а не тек након подношења извештаја Агенцији за спречавање корупције.

Увођење обавезе вођења евиденција и објављивања информација о неплаћеним трошковима (преузетим обавезама) би представљало битну новину и могући терет за политичке субјекте. Међутим, увођење таквог правила је веома битно у контексту примене важећих правила о финансирању кампање. Наиме, искуство са свих досадашњих избора показује да се велика већина трошкова кампање плаћа тек накнадно, по пријему буџетских дотација на основу успеха на изборима, а да значајан део трошкова остаје неизмирен и после подношења извештаја о трошковима кампање, иако се све активности кампање окончавају два дана пред изборе. Стога је неопходно обезбедити не само јавност информација о трошковима који су плаћени до избора, већ и о обавезама које су у том периоду преузете према добављачима (нпр. вредност емитованих ТВ реклама, закупљених билборда и слично). Објављивање ових информација, макар за најзначајније трошкове, не би требало да представља претерани терет за учеснике избора, јер они и иначе имају уговоре или наруџбенице које се односе на промотивне активности. Практичан значај објављивања ових података, како за грађане, тако и за контролу коју врши Агенција за спречавање корупције је велики. Наиме, објављивање тих података би битно сузило могућност да се подаци о приходима, а нарочито о трошковима кампање прилагођавају будућој неизвесној околности – успеху политичког субјекта на изборима, а у циљу избегавања законске обавезе да се неутрошени део буџетских дотација врати у буџет или зарад других видова кршења ЗФПА. Ради решавања описаних проблема, предлагемо минималне интервенције у члану 29. Прва је увођење обавезе вођења евиденција о преузетим обавезама. Та обавеза има за циљ да се обезбеди јавност података о преузетим обавезама у оквиру „прелиминарних извештаја“ (за случај да не буде усвојен концепт јавности рачуна за финансирање кампање). Кроз допуне у ставу 7. и 8. стварају се предуслови за шире промене. У ставу 7. се уводи законска претпоставка јавности података са посебних рачуна (све информације осим броја рачуна и адресе давалаца прилога). У ставу 8. се прописује да ће начин обезбеђивања јавности података бити ближе уређен актом директора Агенције.

Поступање Агенције

Препорука из 2017:

4. АБПК би требало да користи свој мандат у потпуности тако што ће на један проактиван начин да посматра и истражује сваку потенцијално нетранспарентну активност учесника избора у контексту спровођења избора.

Коментар ТС: Иако се чини као да је реч само о питању праксе рада Агенције, а не регулативе, управо је та пракса показала да Агенција не истражује у довољној мери проактивно ситуације у којима постоји могуће кршење правила. Стога је неопходна и законска интервенција којом би се прецизирале *дужности Агенције и рокови за поступање*, у неким ситуацијама где сада постоје само *овлашћења*. У том смислу може се користити наш предлог за измену члана 33. ЗФПА.

Амандман (незнатно модификован у односу на предлог из 2022)

Контрола извештаја политичких субјеката

Члан 33. мења се и гласи:

„Контролу извештаја политичких субјеката из члана 28. и 29. овог закона врши Агенција према плану контроле који доноси директор Агенције.

План контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката обавезно обухвата извештаје политичких субјеката који примају средства из буџета Републике Србије за финансирање редовног рада, политичких субјеката који су у извештајном периоду вршили политичко оглашавање или организовали промотивне активности чија је вредност процењена на више од 1.000.000 динара, политичких субјеката који су у претходном извештајном периоду имали дуговања у износу већем од 1.000.000 динара, као и политичких субјеката код којих је у претходном извештајном периоду Агенција утврдила неправилности.

План контроле извештаја о финансирању извештаја о трошковима изборне кампање обавезно обухвата извештаје свих политичких субјеката који су предложили кандидате, односно поднели изборне листе на изборима за председника Републике, народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини Града Београда.

Када се избори за одборнике у скупштинама градова и општина одржавају истовремено у пет или мање јединица локалне самоуправе, план контроле обухвата извештаје свих подносилаца изборних листа.

План контроле из става 2. до 4. овог члана садржи опис активности које ће Агенција предузети у циљу спровођења контроле у периоду на који се извештај односи и после подношења извештаја у циљу утврђивања њихове тачности и потпуности, односно поштовања законских обавеза.

План контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката објављује се на веб-сајту Агенције до 15. марта текуће године, а план контроле извештаја о трошковима изборне кампање објављује се на веб-сајту Агенције пет дана од дана расписивања избора.

План контроле може бити измењен или допуњен на основу информација од значаја за контролу које уочи сама Агенција или на основу добијених предлога.

Измене и допуне плана контроле, као и одлуку поводом разматрања предлога за допуну плана, Агенција објављује на свом веб-сајту у року од три дана од дана измене или допуна, односно доношења одлуке о разматрању предлога.

О налазима контроле годишњег извештаја о финансирању политичког субјекта Агенција сачињава извештај, који се објављује на веб-сајту Агенције до 1. фебруара наредне године.

О налазима контроле коначних извештаја о трошковима изборне кампање, који садржи и контролу прелиминарних извештаја политичког субјекта, као и међусобну усаглашеност података из прелиминарних и коначних извештаја, Агенција сачињава извештај, који се објављује на веб-сајту Агенције најкасније до 120 дана од дана истека рока за подношење коначног извештаја о трошковима изборне кампање.

Извештаји из става 9. и става 10. овог члана саставни су део годишњег извештаја о раду Агенције за годину у којој су објављени.

Извештај Агенције из става 11. овог члана обавезно садржи опис информација до којих је Агенција дошла у поступку контроле појединачних извештаја, као и поређењем података који се односе на истоврсне трошкове у извештајима политичких субјеката, идентификацију прихода и расхода код којих је Агенција утврдила да веродостојност и законитост, као и оних који нису били предмет провера од стране Агенције, идентификацију политичких субјеката код којих су утврђене неправилности, идентификацију других лица која нису поступала у складу са законом и опис мера које је Агенција предузела ради отклањања тих неправилности и покретања поступака против починилаца кажњивих дела.“

Образложење:

Веома су важне новине које је донео члан 33 Закона, јер су по први пут прописане обавезе Агенције у поступку контроле извештаја о финансирању кампање, а не само овлашћења овог органа.

Међутим, та правила су непотпуна и не пружају гаранције да ће се њиховом применом обезбедити потпунија контрола извештаја него што је до раније био случај.

Стога се у новом ставу 2. предлажу се обавезни елементи за план контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката. То би биле пре свих политичке странке и групе грађана које су заступљене у Народној скупштини. Поред њих, предлажемо да се контрола обавезно врши код оних политичких странака које су организовале активности (нпр. масовне митинге) чија је вредност процењена на преко милион динара, или су вршили политичко оглашавање (ван кампање) у било којој вредности. Најзад, контроли би обавезно подлежали и они субјекти који су пословали неправилно у претходној години.

Кад је реч о трошковима кампање, предложили смо обавезну контролу свих извештаја за републичке, покрајинске и београдске изборе. Такође, контрола би била обавезна и за све извештаје о финансирању градских и општинских избора који се одржавају изоловано од других, јер је тада пажња целокупне јавности и страначких инфраструктура усмерена управо на та места, па су већи и ризици незаконитог финансирања кампање који могу имати и шири значај од локалног.

Предложили смо врло важну допуну која се тиче прецизирања плана контроле, не само у погледу броја извештаја који се морају преконтролисати, већ и обавезне садржине. Дакле, план контроле би морао садржати опис активности које се Агенција обавезује да ће спровести током контроле (не спорећи могућност да предузме и друге у оквиру својих надлежности). На тај начин се обезбеђује већа поузданост поступка контроле и омогућава увид јавности у то да ли је била добро планирана и да ли су ти планови испуњени. Одређена је и сврха контроле – утврђивање тачности и потпуности извештаја и поштовања законских обавеза.

Битне допуне су предложене и у вези са изменама плана контроле. Наиме, предвиђена је обавеза да Агенција објави и одлуке поводом разматрања предлога које добије од других лица за допуну плана контроле (нпр. предлог да се испитају унакрсно трошкови оглашавања на одређеној друштвеној мрежи).

У последња два става су предложене допуне које се тичу извештавања Агенције о спроведеној контроли. Прва допуна има за циљ да извештаји о овом сегменту рада Агенције буду разматрани у Народној скупштини. Тренутна парламентарна пракса јесте таква да се извештаји Агенције о спроведеној контроли не разматрају пред скупштинским одборима, и о њима не остаје траг у закључцима Народне скупштине.

Последњи став решава још један недостатак који се много пута демонстрирао у пракси – непостојање обавезног садржаја извештаја Агенције о контроли финансирања изборне кампање. Предлаже се да Агенција опише до каквих је информација дошла у поступку контроле појединачних извештаја, до каквих закључака је дошла поређењем истоврсних трошкова из извештаја разних политичких субјеката, за које пријављене приходе и расходе је Агенција утврдила да су веродостојно приказани и да је финансирање вршено по закону.

Поред тога, битно је да Агенција наведе јасно код којих политичких субјеката су утврђене неправилности, која друга лица поред политичких субјеката су поступала противно закону и шта је Агенција предузела ради отклањања тих неправилности и покретања поступака за кажњавање.