

Име и презиме, односно назив организације и институције:

**Центар за примењене европске студије
Транспарентност Србија**

Контакт телефон:

+381 11 40 30 536

+381 11 30 33 827

Е-пошта:

office@cpes.org.rs

ts@transparentnost.org.rs

Назив закона на који упућујете предлоге и сугестије: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности

Датум: 22.10.2019.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

У образложењу Нацрта измена и допуна закона се, између осталог, наводи следеће: „Влада Републике Србије образовала је Радну групу за сарадњу са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Канцеларијом за демократске институције и људска права (КДИЉП) у координацији и праћењу спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса ("Службени гласник РС" бр. 62/19). Задатак наведене Радне групе је да у сарадњи са ОЕБС и КДИЉП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП о процени избора. Радна група је извршила почетну анализа свих препорука извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП у периоду од 2003. до 2017. године и као једну од препорука која се понавља издвојила препоруку која се односи на финансирање изборне кампање. У Коначном Извештају Извештај Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора (Република Србија – Председнички избори – 2. април 2017. године) у тачки IX – ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ препорука гласи: "Одредбе о финансирању странака и изборне кампање се морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности." Радна група је припремила текст Иницијативе измена Закона о финансирању политичких активности са циљем појачавања одговорности политичких субјеката које су учесници избора како у смислу коришћења и располагања јавни ресурсима, али тако и обавеза Агенција за борбу против корупције у погледу санкционисања политичких субјеката који не поштују одредбе закона у изборној кампањи. У изради текста Иницијативе Радна група је доставила текст Иницијативе невладиним организацијама које се баве изборним процесом. Коначан текст Иницијативе измене Закона урађен је након разматрања сугестија ових организација. Министарство финансија разматрало је текст Иницијативе, па је у потпуности исту прихватило и предложило доношење Закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.“

Из наведеног образложења се може закључити да Радна група, као ни Министарство финансија нису разматрали друге документе који су од значаја за материју финансирања политичких активности, иако су они у уској вези са предметом измена и допуна овог закона. Пре свега, из овог произлази да Радна група и Министарство финансија нису разматрали потребу да овим законским изменама обухвате све што је било планирано да се измени на основу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији (2013), пратећег Акционог плана и Акционог плана за преговоре између Републике Србије и ЕУ у оквиру поглавља 23. Више о томе се може прочитати у:

<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22364/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php> Даље, овај Нацрт не узима у обзир ни налазе и препоруке ТАИЕХ експерта из 2016. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/8676-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka> од којих су многи корисни, и у вези су са питањима на која је у својим препорукама указао и ОЕБС/ОДИХР. Најзад, овај Нацрт није узео у обзир ни предлоге за измену и допуну Закона о финансирању политичких активности које је само Министарство финансија формулисало у августу 2014! <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2014/Javna%20rasprava%20ZOFPa.pdf>

Суштински, предложена решења не испуњавају на адекватан начин ни наведену препоруку ОЕБС/ОДИХР. Наиме, чак ни када би се наведена препорука тумачила уско, очигледно је да се она не испуњава. Истина је да би се предложеним решењима повећала у одређеној мери транспарентност рада Агенције за борбу против корупције (поступање по пријавама), али се не би ни на који начин повећала транспарентност самог процеса финансирања изборне кампање. Такође, казнене мере које се предвиђају изменама Закона крећу се у оквиру постојећег распона казни за прекршаје, а промене се предвиђају само у вези са једним од мноштва могућих прекршаја и кривичних дела који су у вези са незаконитим финансирањем. Поред тога, и након предложених измена би остали нетакнути бројни проблеми који су већ и сада познати, како на основу налаза међународних и домаћих посматрача, тако и државних органа у Републици Србији.

Из свих тих разлога, једино исправно решење је да се приступи свеобухватнијој реформи правила о финансирању политичких активности и посебно изборне кампање.

У обрзаложењу појединачних решења, предлагач даје нову дефиницију појма „изборна кампања“, тако да она сада садржи поред временског ограничења и опис појединих врста активности које спадају у изборну кампању. Иако је оваква дефиниција доследнија од постојеће, она не би решила практичне проблеме до којих долази у примени Закона. Тако би и даље остале недоумице око дозвољености приказивања појединих трошкова у оквиру извештаја о финансирању кампање, нарочито када је реч о трошковима који постоје и ван изборног периода (нпр. закуп просторија, плаћање рада запослених). Даље, задржан је нелогичан концепт према којем се као трошак изборне кампање сматра и трошак који је настао након изборног дана, а до проглашења резултата избора.

Када је реч о допунама члана 23. Закона, може се приметити да је коришћење јавних ресурса за потребе вођења изборне кампање, осим оних који се додељују на основу Закона, и до сада било забрањено. Садашња прецизирања су корисна у мери у којој се односе на коришћење просторија и услуга органа власти, где се наводи јасније него у постојећем законском тексту када ће се сматрати да су те просторије и услуге дате/ понуђене на коришћење свим политичким субјектима под једнаким условима. С друге стране, навођење појединих видова могућих злоупотреба јавних ресурса као забрањених отвара могућност да се тумачи као да су други ненаведени видови коришћења тих ресурса дозвољени, па је потребно изменити норму тако да обухвати непокривене облике злоупотреба.

Измене члана 35. Закона доносе корисну новину – изричиту могућност да се пред Агенцијом за борбу против корупције покрене поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда закона у изборној кампањи и обавеза Агенције да по пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи одлучи у року од пет дана од дана пријема потврде да је политички субјект обавештен о пријави као и обавеза Агенције да одлуку којом је утврђено да је повређен овај закон у изборној кампањи објави на свом вебсајту у року од 24 часа од доношења одлуке. И ова норма се може прецизирати тако да донесе боље ефекте, поготово када се узме у обзир околност да тренутно није предвиђена процедура поступања Агенције приликом утврђивања кршења овог закона. Међутим, крупан недостатак, који се може решити само већим законским интервенцијама јесте то што тренутно уопште није уређено поступање Агенције по службеној дужности, односно у ситуацијама када треба да без ичије пријаве утврди да је дошло до повреде правила о финансирању кампање.

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Амандман за промене у члану 2. Закона (са означеним променама)

Значење појмова

Члан 2.

Поједини појмови, у смислу овог закона, имају следеће значење:

.....

- "ИЗБОРНА КАМПАЊА" ПРЕДСТАВЉА СКУП АКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА КОЈЕ СЕ СПРОВОДЕ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ ОД ДАНА РАСПИСИВАЊА ИЗБОРА ДО ДАНА ОДРЖАВАЊА ИЗБОРА, У СВРХУ ОБЕЗБЕЂИВАЊА УСЛОВА ЗА УЧЕШЋЕ НА ИЗБОРИМА, ИСТРАЖИВАЊА ЈАВНОГ МЊЕЊА, ИЗРАДЕ ИЗБОРНОГ ПРОГРАМА, ПРЕДСТАВЉАЊА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА, КАНДИДАТА НА ИЗБОРИМА ИЗБОРНИХ ПРОГРАМА И ПОЗИВАЊА БИРАЧА ДА НА ИЗБОРИМА ГЛАСАЈУ, ОДНОСНО ДА НЕ ГЛАСАЈУ ЗА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА, КАО И ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ ЧИЈИ СУ ТРОШКОВИ НЕДВОСМИСЛЕНО ПОВЕЗАНИ СА КАМПАЊОМ ЗА ОДРЕЂЕНЕ ИЗБОРЕ;

- „ТРОШАК ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ“, ЧИНЕ И СВИ ДРУГИ ЗАКОНИТИ ТРОШКОВИ ГРУПА ГРАЂАНА И КОАЛИЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА, КАО И УВЕЋАЊЕ ТРОШКОВА „РЕДОВНОГ РАДА“ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ОДНОСУ НА ВАНИЗБОРНИ ПЕРИОД;

Амандман на предложене измене и допуне у члану 23 (са означеним променама):

ТРОШКОВИ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ СУ ТРОШКОВИ СВИХ АКТИВНОСТИ КОЈЕ СЕ СМАТРАЈУ ИЗБОРНОМ КАМПАЊОМ ЗА ОДРЕЂЕНЕ ИЗБОРЕ У СМИСЛУ ЧЛАНА 2. АЛИНЕЈА ПЕТА И ШЕСТА ОВОГ ЗАКОНА.

ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АКТИВНОСТИ У ОКВИРУ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ, ПОЛИТИЧКИМ СУБЈЕКТИМА ЈЕ ЗАБРАЊЕНО ДА КОРИСТЕ СРЕДСТВА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ, ИЗУЗЕВ НА НАЧИН УТВРЂЕН ОВИМ ЗАКОНОМ, КАО И БИЛО КОЈИ ВИД РАДА И СРЕДСТАВА ФИЗИЧКИХ И ПРАВНИХ ЛИЦА КОЈИ СЕ ФИНАНСИРА ИЗ СРЕДСТАВА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ.

КОРИШЋЕЊЕ СРЕДСТАВА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ, КАО И РАДА И СРЕДСТАВА ФИЗИЧКИХ И ПРАВНИХ ЛИЦА ИЗ СТ. 2. ОВОГ ЧЛАНА, У КОРИСТ ИЛИ НА ШТЕТУ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА ЗАБРАЊЕНО ЈЕ И СВАКОМ ДРУГОМ ЛИЦУ.

ПОЛИТИЧКИМ СУБЈЕКТИМА ЈЕ ЗАБРАЊЕНО ДА У ТОКУ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ, ИЗУЗЕВ ЈАВНИХ УСЛУГА И ДОБАРА ДОДЕЉЕНИХ У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 6. СТАВ 2. ОВОГ ЗАКОНА, КОРИСТЕ ДРУГЕ ЈАВНЕ РЕСУРСЕ, УКЉУЧУЈУЋИ СЛУЖБЕНЕ ПРОСТОРИЈЕ, ВОЗИЛА, ВЕБСАЈТОВЕ И ИНВЕНТАР ДРЖАВНИХ, ПОКРАЈИНСКИХ И ЛОКАЛНИХ ОРГАНА, ЈАВНИХ УСТАНОВА И ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА, ОСИМ ОНИМ ЈАВНИМ ФУНКЦИОНЕРИМА КОЈИ КОРИСТЕ ЈАВНЕ РЕСУРСЕ РАДИ ЗАШТИТЕ ЛИЧНЕ БЕЗБЕДНОСТИ, УКОЛИКО ЈЕ ТАКВА УПОТРЕБА ЈАВНИХ РЕСУРСА УРЕЂЕНА ПРОПИСИМА ИЗ ТЕ ОБЛАСТИ ИЛИ ОДЛУКОМ СЛУЖБИ КОЈЕ СЕ СТАРАЈУ О

БЕЗБЕДНОСТИ ФУНКЦИОНЕРА, У МЕРИ У КОЈОЈ ЈЕ ТО НЕОПХОДНО ЗА ОСТВАРИВАЊЕ СВРХЕ.

ПОЛИТИЧКИ СУБЈЕКТ МОЖЕ ДА КОРИСТИ ЗА ИЗБОРНУ КАМАЊУ ПРОСТОРИЈЕ И УСЛУГЕ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА ИЗ ЧЛАНА 6. СТАВ 1. ОВОГ ЗАКОНА УКОЛИКО СУ ТЕ ПРОСТОРИЈЕ И УСЛУГЕ ДОСТУПНЕ ПОД ЈЕДНАКИМ УСЛОВИМА СВИМ ПОЛИТИЧКИМ СУБЈЕКТИМА, НА ОСНОВУ ЈАВНО ДОСТУПНЕ ОДЛУКЕ ТИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА И ПОД УСЛОВОМ ДА ОНИ МОГУ ДА ОБЕЗБЕДЕ КОРИШЋЕЊЕ ПРОСТОРИЈА И УСЛОГА ТОКОМ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ СВАКОМ ПОЛИТИЧКОМ СУБЈЕКТУ КОЈИ ЈЕ ЗА ТО ПРАВОВРЕМЕНО ИСКАЗАО ИНТЕРЕСОВАЊЕ.

Амандман на предложене промене у члану 35 (са означеним променама):

Члан 35.

Поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда овог закона и изричу мере у складу са овим законом, покреће и води Агенција по службеној дужности.

Поступак из става 1. овог члана може се покренути и на основу пријаве физичког или правног лица.

ПОСТУПАК У КОМЕ СЕ ОДЛУЧУЈЕ ДА ЛИ ПОСТОЈИ ПОВРЕДА ОВОГ ЗАКОНА У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ МОЖЕ СЕ ПОКРЕНУТИ И НА ОСНОВУ ПРИЈАВЕ ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ, КОАЛИЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА ИЛИ ГРУПЕ ГРАЂАНА КОЈА ЈЕ ПОДНОСИЛАЦ ПРОГЛАШЕНЕ ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ, ОДНОСНО ПРЕДЛАГАЧ КАНДИДАТА НА ИЗБОРИМА.

О покретању поступка из става 1. овог члана Агенција обавештава политичког субјекта ПРОТИВ КОЈЕГ ЈЕ ПОСТУПАК ПОКРЕНУТ У РОКУ ОД 24 ЧАСА ОД ПРИЈЕМА ПРИЈАВЕ. Агенција може да позове овлашћено лице, као и лице на основу чије пријаве је покренут поступак, ради прибављања информација, као и да тражи достављање потребних података у циљу одлучивања о постојању повреде овог закона.

АГЕНЦИЈА ЈЕ ДУЖНА ДА ОСНОВАНОСТ ПРИЈАВЕ КОЈА СЕ ОДНОСИ НА ПОВРЕДУ ОВОГ ЗАКОНА У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ УТВРДИ У РОКУ ОД ПЕТ ДАНА ОД ДАНА ПРИЈЕМА И ДА БЕЗ ОДЛАГАЊА, САМОСТАЈНО ИЛИ ПРЕД ДРУГИМ НАДЛЕЖНИМ ОРГАНОМ ПРЕДУЗМЕ МЕРЕ ЗА КАЖЊАВАЊЕ ПРЕКРШИЛАЦА ИЛИ ПОКРЕТАЊЕ ДРУГИХ ПОСТУПАКА

АГЕНЦИЈА ЈЕ ДУЖНА ДА ОДЛУКУ КОЈОМ ЈЕ УТВРЂЕНО ДА ЈЕ ПОВРЕЂЕН ОВАЈ ЗАКОН У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ ОБЈАВИ НА СВОМ ВЕБСАЈТУ У РОКУ ОД 24 ЧАСА ОД ДОНОШЕЊА ОДЛУКЕ.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Образложење за измене у дефиницији:

Прецизније се одређује времеа трајања изборне кампање, јер се она не води до проглашења изборних резултата, већ до дана одржавања избора (или до наступања изборне тишине у већем броју случајева).

Уводи се битна напомена да се под изборном кампањом подразумевају само оне активности које су и иначе у складу са законом.

Прецизира се да се под изборном кампањом подразумевају и активности које су усмерене на учешће на изборима (нпр. прикупљање потписа), што је тренутно изостављено.

Даље, прецизира се да се под изборном кампањом подразумева и израда програма са којим политички субјект наступа на изборима.

Није потребно прецириати поједине врсте трошкова саме изборне кампање, јер то зависи од сваког учесника на изборима и сигурно законодавац не може обухватити све врсте промоције и активности, па је део актуелне норме брисан.

Прецизира се да се изборна кампања, односно трошак изборне кампање односи на одређене изборе, како би се спречило приказивање трошкова који се односе на једне изборе (нпр. републичке) у оквиру извештаја о другој врсти избора (нпр. локалним), када се одржавају истовремено.

Вршена су и друга стилска прецизирања, као и прецизирања усмерена на термилошко усаглашавање са овим прописом (нпр. „политички субјект“ уместо „учесник на изборима“).

Предложено је додавање нове алинеје јер се на тај начин уређује питање односа између трошкова редовног рада политичких странака и трошкова који се односе на изборну кампању, што сада није у потпуности јасно.

Такође се прецизира да су сви трошкови групе грађана трошкови кампање, јер они и немају редован рад будући да су тек формирани, за сврху учешћа на одређеним изборима.

Образложење за допуне у члану 23:

Појам средстава у јавној својини обухвата буџетска и друга поменута средства.

Битна новина у односу на Нацрт јесте то што се изричито предвиђа забрана коришћења рада и средстава физичких и правних лица која су финансирана из јавних средстава за потребе политичког субјекта. На пример, то би се учешће запослених у управи или јавним предузећима за потребе кампање, или ангажовање средстава фирме која је ангажована по јавној набавци да ради за јавно предузеће, општину, министарство и слично.

Да би забрана заиста имала жељено дејство, она би морала да обухвати и поступке других лица, а не само политичких субјеката. Одредбом коју предлажемо би тако биле обухваћене ситуације када нпр. фирма која је ангажована по јавној набавци да постави бину за општинску прославу, уступа рад својих техничара политичкој странци за промоцију, или када запослени у јавној управи самостално одлуче да у радно време оду на страначки митинг (без обзира на то да ли их је странка позвала да то учине или не).

У погледу коришћења јавних ресурса се прецизира да се коришћење јавних ресурса које функционер има ради заштите безбедности може користити у мери у којој је то неопходно за остваривање сврхе заштите тог функционера (а не, рецимо и за превоз других лица на страначки митинг).

Образложење у вези са дпоуном члана 35

Прецизира се дужност Агенције за поступање по пријави, тако да она буде дужна да утврди основаност пријаве коју је добила од физичког или правног лица. Рок од пет дана за доношење одлуке Агенције се везује за моменат пријема пријаве, уместо за добијање потврде да је о пријави обавештен политички субјект, како би се избегло одлагање наступања рока касним достављањем тог обавештења или манипулацијама од стране политичког субјекта који треба да прими пријаву.

Даље, прецизира се дужност Агенције, да без одлагања, након што утврди да је дошло до повреде правила о финансирању кампање, предузме мере из своје надлежности или мере које би омогућиле другом надлежном органу да покрене одговарајући поступак (покретање прекршајног поступка, подношење кривичне пријаве итд.).

