



Како унапредити јавност и контролу финансирања кампање

Предлози и коментари на Нацрт Закона о финансирању политичких активности

Транспарентност Србија

Београд, децембар 2021.

Садржај

Увод	3
Општи коментари и предлози	5
Коментари и предлози за поједине чланове	8

Увод

Правила за финансирање кампање – формално задовољење препорука ОДИХР и нерешени проблеми

Нацрт новог Закона о финансирању политичких активности [објављен](#) 25.11.2021. у ствари је постојећи Закон на којем су вршене интервенције у већем броју чланова, због чега формално носи ознаку новог. Део сада унетих измена потиче из ранијег нацрта овог закона (из 2016), на чему су тада радили Министарство финансија и Агенција за борбу против корупције, а који више није доступан на интернету. Значајан број измена је сачинила Радна група Владе Србије за сарадњу са ОЕБС/ОДИХР, и то скривено од очију јавности. Наиме, као што је јавно познато, ова радна група је нацрт измена и допуна ЗФПА упутила ОДИХР још у јуну месецу 2021. године, али га није објавила, нити доставила заинтересованим организацијама цивилног друштва, од којих је претходно (у фебруару 2021) затражила мишљење о начину на који треба применити препоруке ОДИХР. Услед тога је изгубљено драгоцених пола године, током којих је јавност могла да дискутује о овим предлозима. Неке од измена су последица недавних споразума са међустраничких дијалога које смо коментарисали у последњем [прЕУговор Аларм извештају](#). Најзад, поједине измене су у вези са деловима Акционог плана за Поглавље 23, које су у готово истоветном облику постојале и у Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције из 2013, али у протеклих осам година нису реализоване.

Овај нацрт закона није припремљен у складу са стандардима за консултовање јавности приликом креирања јавних политика. Не само да није консултована јавност, већ нема назнака да су у његовој припреми учествовали сви релевантни државни органи, па ни саме политичке странке. Састав радне групе која је израдила текст такође није објављен. Имајући у виду да се овај закон односи у области у којој се упоредноправно догађају непрестане промене и унапређење стандарда, као одговор на нове изазове у области финансирања странака и заштите демократског процеса одлучивања од непримерених утицаја, било би више него оправдано да су пре измена закона размотрена и одговарајућа искуства из других земаља. У том смислу, било је нарочито значајно размотрити могуће начине да се уреди финансирање изборних кампања од стране трећих лица и финансирање политичких активности кроз промоцију путем друштвених мрежа.

Транспарентност Србија је у име коалиције прЕУговор припремила низ предлога за унапређење овог нацрта закона. На сличан начин, [реаговали](#) смо и када је исти закон мењан након претходног међупартијског дијалога. Предложили смо законска решења за неколико битних проблема, међу којима је и следеће:

- 1) кредите не би требало третирати као „извор прихода“ и требало би обезбедити да извори финансирања отплате кредита који се узимају за кампању буду видљиви у финансијским извештајима;
- 2) треба ограничити вредност прилога које дају међусобно повезана правна лица, како би се спречило заобилажење законског максимума;
- 3) у Закон би требало вратити одредбу која забрањује да се средства која странке добију из буџета за финансирање редовног рада (то јест, свега што није изборна кампања), користе и за изборну кампању;
- 4) у циљу веће равноправности учесника на изборима, 50% новца из буџета треба да буде подељено на једнаке делове (а не 30% као што се предлаже);
- 5) огласни материјал треба да садржи јасну назнаку политичког субјекта и изборне кампање на коју се односи;

- 6) предложили смо, у складу са праксом већине европских демократија да се ограничи висина укупних трошкова кампање, са лимитима који су слични као у Бугарској, Хрватској, Мађарској, Чешкој и Словачкој (300 милиона динара за парламентарне и 200 милиона за председничке изборе);
- 7) предложили смо мере које би обезбедиле значајно већу јавност података о финансирању кампање док она траје;
- 8) кад је реч о контроли финансијских извештаја коју врши Агенција за спречавање корупције, предложили смо критеријуме за одређивање плана и садржину извештаја Агенције, што би требало да гарантује да сва битна питања буду подвргнута контроли;
- 9) кад је реч о кажњавању неправилности, дали смо предлог за знатно јасније и потпуније уређивање кривичне одговорности, како за незаконито финансирање странака и кампања, тако и у погледу притисака и одмазде коју би неко вршио према партијским донаторима и фирмама које им пружају услуге.

Општи коментари и предлози

Нацрт новог Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА) суштински представља измене и допуне појединих чланова, чија је измена и раније планирана (измене на којима су пре пет година радили Агенција за борбу против корупције и Министарство финансија). Поред тога, Нацрт садржи и промене на којима је радила Радна група Владе Србије за сарадњу са ОЕБС/ОДИХР, и то скривено од очију јавности. Наиме, као што је јавно познато, ова радна група је нацрт измена и допуна ЗФПА упутила ОДИХР још у јуну месецу 2021. године, али га није објавила, нити доставила заинтересованим организацијама цивилног друштва, од којих је претходно (у фебруару 2021) затражила мишљење о начину на који треба применити препоруке ОДИХР. На основу увида у текст тих измена и допуна до којих су дошли новинари, може се закључити да су исте промене нашле место и у овом нацрту. То даље значи, да је без икаквог разлога пропуштено драгоцене пола године да се о тим предлозима измена расправља у јавности и да се пронађу најбоља решења.

Овај нацрт закона није припремљен у складу са стандардима за консултовање јавности приликом креирања јавних политика. Јавна расправа о нацрту закона, која се сада организује, представља само део консултативног процеса који је требало спровести пре доношења једног овако битног закона. Између осталог, требало је израдити полазне основе за доношење новог закона (или измену постојећег), односно анализе које би показале у којим областима постоје највећи проблеми које треба решити. Тек након одређивања приоритета за решавање, требало је приступити изменама. Код таквих измена би требало да се чује реч не само удружења која прате ову област, већ и самих политичких субјеката на које се закон односи, Агенције за спречавање корупције која примењује закон, медија на које се односи значајан део трошкова политичких субјеката, јавног тужилаштва и судова за прекршаје који поступају у случајевима када политички субјекти прекрше Закон, као и других државних органа који у том погледу могу имати одређене надлежности (нпр. Државна ревизорска институција, Пореска управа, Управа за спречавање прања новца, МУП и други). Из образложења Нацрта закона се не види на који начин су ови субјекти били консултовани у поступку примене.

Такође, иако је стандардна процедура да нацрте закона израђују радне групе које формирају ресорна министарства, а на основу Пословника Владе постоји дужност да се објави и списак чланова радне групе, то у овом случају [није учињено](#).

Имајући у виду да се овај закон односи у области у којој се упоредноправно догађају непрестане промене и унапређење стандарда, као одговор на нове изазове у области финансирања странака и заштите демократског процеса одлучивања од непримерених утицаја, било би више него оправдано да су пре измена закона размотрена и одговарајућа искуства из других земаља. У том смислу, било је нарочито значајно размотрити могуће начине да се уреди финансирање изборних кампања од стране трећих лица и финансирање политичких активности кроз промоцију путем друштвених мрежа.

У образложењу Нацрта закона нема ни трага да је било шта од овде наведеног учињено. То је озбиљан корак назад у односу на процес доношења постојећег Закона о финансирању политичких активности, који је донет 2011. након дуготрајног процеса израде у којем су консултована међународна искуства, удружења која су активна у овој области, академска заједница и политички субјекти, уз активно учешће ондашње Агенције за борбу против корупције. Иако је сам консултативни процес био веома далеко од идеалног, као и сам исход, на шта је Транспарентност Србија благовремено указивала, радној групи, ресорном министарству, Влади, народним посланицима и релевантним међународним организацијама, он је био далеко квалитетнији од актуелног. Подсећамо

да је пре доношења закона у Народној скупштини било организовано и јавно слушање, што би свакако требало учинити и овом приликом, како би се макар део недостатака умањило.

Образложење поред тога садржи и низ неистинитих тврдњи. Тако се наводи да „за овај закон није потребно израдити анализу ефеката закона, будући да се његовим доношењем не би створиле нове обавезе за привредне и друге субјекте”. Ова оцена свакако није тачна, јер Нацрт, у постојећем тексту доноси неке нове обавезе за политичке субјекте, а потенцијално и за друга правна и физичка лица. Даље, наводи се да „за спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије”, што такође не одговара истини. Наиме, за примену неких од одредаба закона ће бити потребно додатно ангажовање државних органа – нпр. Агенције за спречавање корупције у вези са прелиминарним извештајима о трошковима кампање, за Пореску управу у смислу укључивања појединих субјеката у годишњи план контроле.

У образложењу се наводи следеће:

„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 јавним ресурсима, али тако и обавеза Агенција за спречавање корупције у погледу санкционисања политичких субјеката који не поштују одредбе закона у изборној кампањи. 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. Ова Радна група је наставила са радом и у 2020. години, и након што је извршила анализу свих препорука из Коначног извештаја Специјалне мисије КДИЉП-а за процену избора, од 7. октобра 2020. године, и то како Приоритетних тако и Осталих препорука, које је уградила у текст Закона, предложила је доношење новог Закона о финансирању политичких активности.”

Из изложеног се не види на који начин су поједине препоруке ОДИХР биле размотрене и како се дошло до закључка на који начин треба поступити по свакој од њих. Поред тога, јасно је уочљиво да неке од препорука ОДИХР нису нашле одраза у Нацрту закона, а међу њима је најуочљивије одсуство постављања ограничења за укупне трошкове изборне кампање. Како је видљиво из појединих предложених промена, преношење појединих ОДИХР препорука је било аутоматско и без довољно промишљања око тога која би решења највише одговарала проблемима до којих долази у пракси. Пример за то је предлог за достављање прелиминарног извештаја о трошковима кампање, иако је постојала могућност да се проблем недовољне јавности финансирања у доба док изборна кампања још увек траје реши на начин који би у значајно већој мери обезбедио транспарентност, а уз мање оптерећење политичких субјеката и Агенције за спречавање корупције, иако је Радна група Владе Србије за сарадњу са ОДИХР, била упозната са таквим предлозима.

У образложењу се наводи и следеће:

„Такође обавеза доношења Закона о финансирању политичких активности произилази из Акционог плана за Поглавље 23, усвојеног у јулу 2020. године. Наиме, у мери 2.2.2.1. утврђено је да се измени Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за спречавање корупције и Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката у складу са квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању

политичких активности. Мера 2.2.2.2. уводи обавезу Министарству надлежном за послове финансија да као одговорни субјекта за извршење ове мере пропише да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу као и да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције за спречавање корупције о финансирању политичких активности и субјекта.”

У овом делу образложења се не наводи који су били рокови за испуњење обавезе и из којих разлога она није била испуњена у предвиђеном временском оквиру, иако је за то очигледно било довољно времена, а Закон о финансирању политичких активности је у међувремену мењан. Наиме, ова обавеза није по први пут утврђена у јулу 2020, већ је стајала и у првобитном Акционом плану за Поглавље 23 (из априла 2016), а још пре тога, у готово истоветном тексту и у Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, који је донет 2013. године.

Општи део образложења Нацрта закона гласи овако:

„Из наведених разлога, Влада је предложила доношење Закона о финансирању политичких активности.”

Ово је образложење Нацрта закона који објављује Министарство, стављајући га на јавну расправу. Смисао јавне расправе јесте да се Нацрт закона унапреди на основу предлога и коментара учесника јавне расправе. Уместо тога, на овај начин се обесхрабрују потенцијални учесници јавне расправе, јер се Нацрт закона представља као да је већ у питању Предлог закона који је утврдила Влада Републике Србије.

Учесници јавне расправе су додатно обесхрабрени да узму учешћа у њој тиме што није предвиђено одржавање ни једног јавног скупа (било у онлајн формату или у форми сусрета уживо), на којем би предлози нових решења били представљени, а где би учесници могли да добију додатна образложења за њих и да укажу на могућа побољшања.

Услед свих ових недостатака процеса консултација, као и малу могућност да се утиче на суштинске измене свих спорних одредаба Закона, усмерили смо пажњу превасходно на оне одредбе које су у Нацрту нове у односу на постојећи Закон о финансирању политичких активности. Поред тога, интервенисали смо код појединих других одредаба тамо где смо сматрали да су те измене најхитније, односно где су недостаци текста закона највећи.

Све измене су приказане, ради лакшег праћења у формату „track changes”, изузев када се предлажу потпуно нове одредбе.

Коментари и предлози за поједине чланове

Приватни извори Члан 7

Члан 7. мења се и гласи:

Приватне изворе финансирања политичке активности чине чланарина, прилог, наследство, легати, приход од имовине. ~~и задуживање код банака и других финансијских организација у Републици Србији.~~

Образложење

Задуживање код банака и других финансијских организација не представља приход политичког субјекта, већ њихову обавезу. Брисањем одредаба о кредиту из дефиниције приватних извора, врши се усаглашавање са прописима у области рачуноводства, на основу којих средства кредита не представљају приход правног лица. Такође, на овај начин се врши и усаглашавање са одредбама члана 3. овог закона у којем се питање кредита разматра у ставу 3, док се о различитим врстама извора прихода (јавни и приватни) говори у ставу 1, што указује да кредити не припадају ни приватним ни јавним изворима прихода.

Максимална вредност давања Члан 10

У члану 10, иза става 2, додаје се нови став 3.

Досадашњи став 3. постаје став 4.

Досадашњи став 4. постаје став 5.

Члан 10, након измена, гласи:

Максимална вредност давања на годишњем нивоу, које једно физичко лице може дати политичким субјектима за редован рад, износи највише 10 просечних месечних зарада.

Максимална вредност давања на годишњем нивоу, које једно правно лице може дати политичким субјектима за редован рад, износи највише 55 просечних месечних зарада.

Максимална вредност давања на годишњем нивоу, које више повезаних правних лица, у смислу закона којим се уређује рад привредних субјеката може дати политичким субјектима за редован рад, износи 165 просечних зарада.

Давање чија је вредност на годишњем нивоу већа од једне просечне месечне зараде јавно се објављује.

Политички субјекат је дужан да давање из става 3. овог члана објави на свом веб-сајту у року од осам дана од дана када је вредност давања премашила износ једне просечне месечне зараде.

Образложење

Практични значај смањења највиших дозвољених прилога физичких и правних лица, иако овде јесте реч о реализацији једне од препорука ОДИХР. Као што се може видети из досадашњих извештаја о финансирању изборних кампања, постојао је веома мали број ситуација када су примљени прилози били близу максимално допушеног износа. Поред тога, у структури прихода политичких субјеката, нарочито када је реч о изборним кампањама, овако високи приходи учествују у занемарљивој мери.

Уколико се нешто мења у овом члану, онда би то приоритетно требало да буде спречавање заобилазног кршења правила. Наиме, тренутно не постоји препрека да више правних лица која су међусобно повезана (једно предузеће је оснивач другог, исто физичко лице је оснивач више предузећа) донира за финансирање политичких активности суму до максимално допушеног износа. Пошто број таквих повезаних правних лица није ограничен, то би обесмислило постављање актуелне законске забране. Стога је предложено решење према којем би се максимални износ за повезана правна лица рачунао у укупном нивоу који је дупло већи од оног који важи за једно правно лице.

Стицање и приход од имовине политичке странке Члан 11

У члану 11, иза става 4. додаје се нови став 5.

Иза новог става 5, додаје се став 6.

Досадашњи став 5. постаје став 7.

Члан 11, након измена, гласи:

Имовину политичке странке чине непокретности и покретне ствари.

Имовина из става 1. овог члана служи само за политичку активност и друге дозвољене активности политичке странке, у складу са законом.

Политичка странка стиче имовину купопродајом, наслеђивањем и легатом.

Политичка странка, која стекне непокретну имовину средствима из јавних извора, ту имовину може користити искључиво за спровођење својих политичких активности.

Непокретност из става 4. овог члана политички субјект не може отуђити без накнаде или по цени која је нижа од тржишне према процени надлежног пореског органа и не може таквом непокретношћу јамчити враћање кредита или других финансијских обавеза.

Средства остварена продајом имовине из става 4. овог члана сматрају се средствима из јавних извора.

Приход од имовине чине приходи које политичка странка остварује од продаје покретне и непокретне имовине, давања у закуп непокретне имовине у власништву политичке странке и камате на улоге датих код банака и других финансијских организација у Републици Србији.

Образложење

Актуелна норма у ставу 4. прописује ограничење за политичке странке које купе непокретности средствима која су добили из јавних извора – да те непокретности могу искључиво да користе за спровођење својих политичких активности. Међутим, наведено ограничење се може изиграти тако што би политичка странка прво купила непокретност из јавних извора, затим ту непокретност продала, а новац добијен том продајом потом користила без ограничења. Слично томе, сврха законског ограничења би се могла изиграти када би политичка странка непокретност отуђила без накнаде или по цени која одступа од тржишне, нарочито ако би такав уговор био закључен са неким повезаним правним или физичким лицем. Из истог разлога би било спорно коришћење овако стечене непокретности као средства обезбеђења за кредит (нпр. хипотека) или за плаћање других финансијских обавеза.

Ради решавања описаних проблема, и пуног остваривања сврхе због које су прописана ограничења у ставу 4. постојећег текста овог члана, предложени су нови ставови 5. и 6. Тим ставовима се предвиђа да политички субјекти не могу отуђити непокретности из става 4. без накнаде или по цени која је нижа од тржишне према процени надлежног пореског органа, као и да не могу таквом непокретношћу јамчити враћање кредита или других финансијских обавеза. Средства која политички субјекти остваре продајом имовине из става 4. сматрала би се средствима из јавних извора.

Коришћење средстава за финансирање редовног рада Члан 19

Члан 19 се мења и гласи:

Средства за финансирање редовног рада политичких субјеката користе се за функционисање и пропагирање идеје политичког субјекта и подразумевају: рад са бирачима и чланством, трошкове превоза и одржавања скупова, трошкове промоције, рекламног материјала и публикација, трошкове истраживања јавног мњења, обуке, међународну сарадњу, трошкове зарада и накнада запослених, комуналне трошкове, као и трошкове за друге сличне активности.

Средства за финансирање редовног рада политичких субјеката која потичу из јавних извора, не могу се користити ~~се и~~ за финансирање трошкова изборне кампање ~~и за отплату кредита који су коришћени за финансирање изборне кампање.~~

Средствима која потичу из јавних извора у смислу става 2. овог члана сматрају се:

1) сва новчана средства која се налазе на рачуну политичког субјекта за финансирање редовног рада на дан када почиње изборна кампања, умањена за износ средстава за која политички субјект поседује доказ да су током текуће године прикупљена из приватних извора, а када изборна кампања почиње 15. априла или раније и за износ средстава за која политички субјект поседује доказ да су током претходне године прикупљена из приватних извора;

2) сви приливи на рачун политичког субјекта за финансирање редовног рада током изборне кампање и након изборне кампање а до подношења извештаја о њеном финансирању, изузев оних за која политички субјект поседује доказ да су у том периоду прикупљена из приватних извора;

Средства добијена из јавних извора у износу од најмање 5% укупних средстава добијених за редован рад на годишњем нивоу, политички субјекат је дужан да користи за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством.

Образложење

Закон о финансирању политичких активности предвиђа два правна основа за финансирање политичких субјеката – финансирање редовног рада и финансирање изборне кампање. Имајући у виду дефиниције из ЗФПА, може се закључити да „редован рад“ политичких субјеката чине све оне активности које не представљају изборну кампању. Актуелни Закон о финансирању политичких активности је направио јасну разлику између ове две врсте активности и намене средстава која се додељују из јавних извора за њихово финансирање. Међутим, Закон није прописао јасне критеријуме на основу којих би се одређивало да ли политички субјект, који преноси средства са сталног страначког рачуна на посебан рачун за финансирање кампање, користи средства из јавних или из приватних извора. У међувремену, изменама из 2014. оригинални концепт Закона је драстично нарушен тиме што је прописано да се новац добијен из буџета Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе за једну намену (финансирање редовног рада) може користити потпуно супротно тој намени – за финансирање трошкова изборне кампање.

Ради отклањања недоследности у раздвајању два вида финансирања из јавних извора и обезбеђивања да средства додељена политичким субјектима из буџета буду утрошена у складу са њиховом наменом, предложена је одредба којом би било прописано да се средства из буџета додељена за финансирање редовног рада политичких субјеката не могу користити за финансирање изборне кампање. Ради остваривања исте сврхе, односно, у циљу спречавања њеног заобилазног кршења, предложено је ограничење које се односи на извор средстава за отплату кредита које је политички субјект узео ради финансирања трошкова изборне кампање.

Поред тога, како би се отклониле евентуалне недоумице приликом утврђивања да ли нека средства која се налазе на рачуну за финансирање редовног рада политичког субјекта потичу из јавних или приватних извора, предложени су прецизни критеријуми. Кроз те критеријуме се уводи претпоставка у корист политичких субјеката – да средства потичу из приватних извора. На пример, уколико је неки политички субјект током године добио 10 милиона динара за финансирање редовног рада из буџета и током истог период прикупио 2 милиона динара из приватних извора, а на дан када почиње изборна кампања на рачуну има 5 милиона динара, сматраће се да само 3 милиона динара (пет минус два) потиче из јавних извора, а 2 милиона ће моћи да искористи за финансирање кампање. У случају да изборна кампања започне 15. априла или раније у току године, додатна погодност за политичке субјекте се огледа у томе што се у „приватне изворе“ урачунавају и они из претходне године. Овај датум је одабран јер је реч о року за подношење годишњег финансијског извештаја за претходну годину. Конкретно, ако је у претходној години политички субјект, као и у текућој имао по 2 милиона динара прихода из приватних извора, а на дан расписивања избора има на рачуну 5 милиона динара, сматраће се да само милион динара потиче из јавних извора, па ће 4 милиона динара моћи да се искористи за финансирање кампање.

Пошто се пренос средстава за финансирање изборне кампање може вршити и током изборне кампање, па чак и након ње, до времена подношења извештаја, прописана је претпоставка у корист политичких субјеката – да све што је прикупљено из приватних извора у том периоду може да се искористи и за финансирање изборне кампање.

Расподела средстава из јавних извора Члан 21

Члан 21. мења се и гласи:

Средства из члана 20. овог закона у висини од ~~50%30%~~ распоређују се у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа који су приликом подношења изборне листе дали изјаву да ће користити средстава 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.

Преостали део средстава из члана 20. овог закона (~~50%70%~~) додељује се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата, у року од пет дана од дана доношења извештаја о укупним 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 ~~50%30%~~ 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 (~~50%70%~~) додељује се предлагачу кандидата који је освојио мандат, у року од пет дана од дана доношења извештаја о укупним 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 (~~50%70%~~) распоређује се у једнаким износима 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 ~~проглашења изборних резултата првог круга доношења извештаја о укупним 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, 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.

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

Образложење

Коалиција прЕУговор сматра да је систем финансирања изборне кампање из јавних извора је постављен у потпуности погрешно. Наиме, сврха финансирања у Закону није била јасно одређена ни 2011, нити се јасно одређује у Нацрту. Може се претпоставити да је сврха финансирања изборних кампања из буџета двојака. С једне стране, тај новац

пореских обвезника требало би да омогући учесницима избора равноправнији улазак у изборну трку. У том смислу, један део новца из буџета се расподељује на једнаке делове свим подносиоцима изборних листа / предлагачима кандидата, који искажу намеру да користе ова средства и положи изборно јемство. У вези са остваривањем тог циља, актуелна правила су постављена нелогично, јер се сума која се додељује учесницима одређује према спољним чиниоцима – висина буџета и број учесника. То за последицу има да ће у случајевима када има више учесника избора, сваки од њих добити мање новца из буџета, иако су њихове потребе за новцем ради промоције у ствари веће. Одређивање висине давања према буџету има такође двојаке последице по учеснике избора. Када је реч о великим буџетима и кампањама ниског интензитета, може се лако догодити да додељена буџетска средства буду претерано велика, и да се онда политички субјекти довијају како ће да тај новац потроше за друге намене а не за кампању или плаћају прекомерне трошкове за активности у кампањи повезаним физичким и правним лицима. С друге стране, када су укупни буџети мали, средства која се додељују политичким субјектима су занемарљива и не обезбеђују ни минимални ниво промоције. То је, на пример, случај са издвајањима из градова и општина за локалне изборе. Парадокс оваквог система издвајања се најбоље види у случају када се упоредо одржавају републички и локални избори, а неки од политичких субјеката учествују само на локалним. У том случају, они субјекти који учествују и на републичким и на локалним изборима добијају неколико стотина пута више новца из буџета, и имају велику почетну предност и на локалном нивоу.

Друга могућа сврха финансирања из јавних извора је смањивање коруптивних ризика. У том смислу, законски концепт који постоји од 2003. године (Закон о финансирању политичких странака) предвиђао је да се 80% новца из буџета додељује након избора само оним политичким субјектима који добију посланичка места, односно, на чији предлог буде изабран председник Републике. Таква подела се могла бранити логиком да само ови политички субјекти могу бити изложени коруптивним ризицима, јер ће бити у прилици да на неки начин утичу на доношење одлука. Очигледна слабост таквог модела огледала се у чињеници, потврђеној у пракси, да се активности предузимају пре него што је избор на успесима познат, а да су политички субјекти, иако нико не може да унапред зна колико ће новца добити по основу изборног успеха, калкулисали трошкове своје кампање на основу предвиђања изборног резултата. То је давало огромну предност оним политичким субјектима који према прогнозама имају боље изгледе, а многе политичке субјекте (који не успеју да пређу цензус) и њихове добављаче излагало је огромним ризицима.

Овај систем је коригован 2011. на позитиван начин, тиме што је за председничке изборе предвиђен други модел расподеле, у којем 50% средстава деле сви предлагачи кандидата на једнаке делове, а преостали део они предлагачи кандидата који уђу у други изборни круг. Тај концепт се у Нацрту закона напушта, и такву промену не сматрамо оправданом.

Иако се Транспарентност Србија залаже за промену система расподеле, имајући у виду све горе наведено, тренутно не нудимо конкретна решења, јер се до њих може доћи тек након свеобухватне расправе у којој би се утврдило који је то минимум средстава који треба да буде опредељен за све учеснике избора, а који не би зависео од спољних чинилаца.

Уколико концепт расподеле тих средстава остане исти, предлагемо да се коригује у односу на тренутно предвиђене одредбе. У погледу расподеле средстава за председничке изборе, начин расподеле не би требало мењати у односу на одредбе важећег Закона о финансирању политичких активности, односно, требало би предвидети да ће половина средстава бити расподељена свим предлагачима кандидата, а да ће остатак средстава

да се расподели на једнаке делове предлагачима кандидата који уђу у други круг, односно предлагачу кандидата који победи у првом кругу.

Када је реч о парламентарним изборима, сматрамо да законска решења требало уподобити онима која се налазе у постојећем моделу финансирања председничке изборне кампање. Дакле, требало би повећати удео средстава који се расподељује на једнаке делове свим подносиоцима изборних листа, ради обезбеђивања веће равноправности учесника на изборима, са садашњих 20% (односно 30% како се предвиђа у Нацрту) на 50%. Преостали део новца би се могао расподелити на основу актуелног модела.

Финансирање изборне кампање из приватних извора и из кредита **Члан 22**

У називу члану 22, иза речи „из приватних извора“, додају се речи „и из кредита“.
Иза става 2, додаје се став 3.

Члан 22 гласи:

За финансирање трошкова изборне кампање политички субјекат може прикупљати средства из приватних извора.

Физичка и правна лица, у једној календарској години у којој се одржавају избори могу, поред давања за редован рад, дати и средства за трошкове изборне кампање до максимално прописаног износа на годишњем нивоу из члана 10. ст. 1. и 2. овог закона, без обзира на број изборних кампања у календарској години.

За финансирање трошкова изборне кампање политички субјект може користити средства кредита са роком отплате најкасније 30 дана од дана одржавања избора.

Образложење

Актуелне одредбе Закона о финансирању политичких активности не постављају ограничења у вези са временом до када се морају отплатити кредити које су политички субјекти узели како би финансирани изборну кампању. То отвара могућност да се трошкови изборне кампање плаћају накнадно, после подношења извештаја о њеном финансирању, и то у неограниченом будућем периоду. Услед тога, угрожава се сврха подношења извештаја о финансирању кампање, јавност и контрола тачности и потпуности тих извештаја. На пример, политичка странка може навести да је изборну кампању финансирала 90% средствима из кредита. Та информација не говори ништа о томе из којих извора ће ти трошкови на крају бити плаћени. Једини начин да се постигне пуна транспарентност извора прихода изборне кампање стога јесте постављање рока у којем се мора отплатити кредит који је иницијално коришћен као извор финансирања. Предложено је да тај рок буде 30 дана од дана одржавања избора. Друга могућност је да тај рок буде истоветан року за подношење извештаја о трошковима кампање. Међутим, тај се рок не може предвидети унапред (у моменту када се уговара кредит), јер није познато у којем року ће изборне комисије прогласити коначне резултате избора, док је дан одржавања избора одређен унапред. Зато се одређивањем овог рока постиже већа правна сигурност за политичке субјекте и банке.

Трошкови изборне кампање Члан 23

У члану 23, иза става 7, додаје се став 8.

Члан 23. гласи:

Трошкови изборне кампање су трошкови свих активности које се сматрају изборном кампањом у смислу члана 2. алинеја пета овог закона.

За спровођење активности у оквиру изборне кампање, политичким субјектима је забрањено да користе средства буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, којима кандидати на изборима и изборним листама, као јавни функционери, државни службеници, службеници у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе или непосредно изабрана лица, располажу за потребе обављања својих службених дужности.

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.

Политички субјект може да користи за изборну кампању 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 услуга током изборне кампање сваком политичком субјекту који је за то правремено исказао интересовање.

Средства прикупљена из јавних и приватних извора за финансирање трошкова изборне кампање могу се користити само за активности из става 1. овог члана.

На свако изнајмљивање термина у медијима примењују се прописи и правила којима се уређује поступање медија у изборној кампањи.

Уколико политички субјекти врше поделу рекламног материјала, брошура, лифлета, публикација дужни су да овај материјал обележе са прецизним подацима о називу субјекта који пружа услуге израде рекламног материјала, брошура, лифлета, публикација.

Оглас и сваки други вид рекламног материјала који се користи у изборној кампањи мора садржати идентификацију политичког субјекта који учествује у изборној кампањи и изборне кампање на коју се материјал односи.

Образложење

Актуелна норма предвиђа обавезу идентификације субјекта који пружа услуге (нпр. штампарија), а не и самог политичког субјекта за чије потребе се врши оглашавање.

Предложена је допуна која се односи на идентификовање субјекта који учествује и рекламира се у изборној кампањи. Сваки вид материјала који служи кампањи (нпр. телевизијски и штампани оглас, објава на друштвеној мрежи, публикације, леци) морао

би садржати ознаку политичког субјекта којем припада. На тај начин се стварају предуслови за контролу тачности и потпуности извештаја о финансирању кампање. Иако се циљеви овог амандмана делимично могу испунити применом Закона о оглашавању ("Службени гласник РС", бр. 6 од 28. јануара 2016, 52 од 22. јула 2019 - др. закон), потреба за допуном члана 23. ипак постоји, јер није извесно да би се Закон о оглашавању применио на израду свих материјала који се користе за сврху изборне кампање.

Поред навођења политичког субјекта који стоји иза одређеног промотивног материјала предвиђено је и обавезно навођење кампање на коју се материјал односи. Ово је битно због могућности да се истовремено одвија кампања за више избора, тако да прецизна идентификација материјала омогућава ефикаснију контролу исправности финансијског извештавања о трошковима изборне кампање, јер се јасно назначавало да ли се промотивни материјал односи на парламентарне, председничке, покрајинске или локалне изборе у некој локалној самоуправи.

Посебан рачун за финансирање изборне кампање **Члан 24**

У члану 24, у ставу 4, иза речи „средства прикупљена за рад“ додају се речи „из приватних извора“, након чега се наставља досадашњи текст.

Члан 24. гласи:

У сврху прикупљања средстава за финансирање изборне кампање, политички субјекат отвара посебан рачун, који се не може користити у друге сврхе.

Политички субјекат, који не поседује рачун из става 1. овог члана, дужан је да га отвори након расписивања избора, а пре проглашења изборне листе.

Сва средства намењена за финансирање изборне кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са тог рачуна.

Средства прикупљена за редован рад из приватних извора, политички субјекат може користити за трошкове изборне кампање, под условом да их уплати на рачун из става 1. овог члана.

Отварање рачуна из ст. 1. и 2. овог члана за коалицију, односно групу грађана уређује се уговором о образовању тих политичких субјеката.

Образложење

У ставу 4. извршено је усклађивање са другим одредбама овог закона. Наиме, средства за редован рад политичких субјеката се могу прикупљати из приватних извора, као што се предвиђа у члану 22. овог закона, док се средства из јавних извора расподељују, као што је прописано у чл. 16, 17, 20. и 21. овог закона.

Како смо предложили у члану 19. да се средства добијена из јавних извора не могу користити за финансирање изборне кампање, ова допуна је потребна ради усаглашавања.

Изборно јемство Члан 25

У члану 25, иза става 2, додаје се нови став 3.

Досадашњи став 3. постаје став 4.

Досадашњи став 4. постаје став 5.

Члан 25. гласи:

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.

Када се као изборно јемство не користе средства у својини политичког субјекта, на изборно јемство се примењују правила из овог закона о прилозима.

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 средстава 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 извештаја о укупним резултатима избора.

Образложење

Новим ставом 3. прописује се сходна примена правила која се односе на прилоге, предвиђена овим законом, у случају да политички субјект као изборно јемство не користи средства у сопственој својини.

У одсуству ове одредбе могло би се догодити да политички субјект положи као јемство средства у својини лица које не би иначе имало право да буде давалац прилога за изборну кампању или да вредност тих средстава буде већа од максимално дозвољене вредности прилога за изборну кампању. Уколико јемство буде наплаћено, из разлога које предвиђа Закон, настала би ситуација у којој је политички субјект примио прилог који није имао право да прими и тај недостатак не би било могуће отклонити. Предложена допуна има за циљ да спречи могућност настанка такве ситуације.

Повраћај средстава Члан 26

У члану 26, иза става 3, додаје се став 4.

Члан 26. гласи:

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 проглашења коначних изборних резултата.

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 проглашења коначних изборних резултата.

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.

У случају из става 3. овог члана, политички субјект је дужан да средства положена као изборно јемство, која су у својини другог лица, прикаже као прилог тих лица.

Образложење

Сходно предложеним изменама у члану 25, овде се прецизира третман датог јемства као прилога, у случају да оно буде наплаћено.

Члан 26а Ограничење трошкова изборне кампање

Иза члана 26, додаје се нови члан 26а, који гласи:

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 не може имати трошкове који су већи од двеста 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 члана 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 кроз одредбе Нацрта јесте [преорука 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.

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 дозвољене износи које политички субјект може да искористи на изборима.

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. У Бугарској су трошкови кампање ограничени на приближно 1 милион евра за кампању за председничке изборе, а 2 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, а 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.

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 ситуације 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 политички субјект прекорачио законски максимум.

Извештај о трошковима изборне кампање Члан 29

Члан 29. мења се и гласи:

Политички субјект који учествује у изборној кампањи дужан је да Агенцији поднесе прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање до седам дана пре дана гласања, као и коначни извештај о трошковима изборне кампање, који се подноси у року од 30 дана од дана објављивања укупног извештаја о резултатима избора.

Извештаји из става 1. овог члана садрже податке о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора, као и о преузетим обавезама према добављачима.

Прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање односи се на период од дана расписивања избора до 15 дана пре дана одређеног за гласање.

Коначни извештај о трошковима изборне кампање односи се на период од дана расписивања избора до дана објављивања укупног извештаја о резултатима избора.

Прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање објављује се на веб – сајту Агенције у року од три дана од дана пријема уредног и у прописаној форми поднетог извештаја, а коначни извештаји о трошковима изборне кампање објављују се на веб – сајту Агенције у року од седам дана од дана пријема уредног и у прописаној форми поднетог извештаја.

Садржину и начин подношења извештаја из става 1. овог члана ближе уређује директор Агенције.

Акт из става 6. овог члана директор Агенције дужан је да донесе у року који обезбеђује да тај акт ступи на снагу најкасније пет дана од дана расписивања избора. Измене и допуне акта из става 6. овог члана не могу се вршити током трајања изборне кампање.

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 Нацрту закона се предвиђа подношење „прелиминарних извештаја“. Ово решење је, међутим, концепцијски погрешно а његов учинак готово никакав. 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, предлажемо 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.

Повраћај средстава из јавних и приватних извора **Члан 30**

У члану 30, у ставу 2, иза речи „у току изборне кампање“ додају се речи „или није извршио повраћај даваоцу прилога,“, након чега се текст наставља у неизмењеном облику.

Члан 30. гласи:

Сва средства из јавних извора која није потрошио у току изборне кампање, политички субјекат је дужан да уплати у буџет Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, до дана предвиђеног законом за подношење извештаја.

Сва средства из приватних извора која није потрошио у току изборне кампање и која није вратио даваоцима прилога, политички субјекат је дужан да пренесе на рачун који користи за редован рад до дана предвиђеног законом за подношење извештаја.

Када није другачије уговорено, прилози се враћају обрнутим редом од дана пријема.

Ако давалац прилога одбије да прими прилог или је повраћај из другог разлога немогућ, неутрошени део средстава се преноси на рачун који политички субјект користи за редован рад, а ако то није могуће на рачун из става 1. овог члана.

Образложење

У актуелном тексту Закона уређено је питање враћања неутрошеног дела средстава из јавних извора у буџет, док се за прикупљена средства из приватних извора предвиђа преношење на стални рачун политичког субјекта. Такво решење је проблематично јер неки политички субјекти уопште немају стални рачун на који би могли да изврше повраћај средстава (групе грађана, поготово оне које не пређу цензус и не остварују право на финансирање редовног рада). Поред тога, није остављена могућност да и други политички субјекти, који су добили прилог од грађана и правних лица за једну намену (финансирање изборне кампање) врате тај прилог донаторима (који прилог можда не би ни дали за финансирање редовног рада политичког субјекта).

Предложене су допуне које решавају оба наведена проблема. Уколико није другачије уговорено (приликом давања прилога), неутрошена средства од примљених прилога би била враћана обрнутим редоследом од дана њиховог пријема.

Предвиђена су и правила за случај да давалац прилога не жели повраћај, као и за случај да је такав повраћај немогућ из било ког разлога.

Овлашћења Агенције и контрола финансирања Члан 32.

Члан 32. мења се и гласи:

У обављању послова прописаних овим законом, Агенција има право непосредног и неометаног приступа књиговодственој евиденцији и документацији и финансијским извештајима политичког субјекта, као и да ангажује одговарајуће стручњаке и институције. Агенција има и право на непосредан и неометан приступ књиговодственој евиденцији и документацији задужбине или фондације чији је оснивач политичка странка.

Политички субјекат је дужан да на захтев Агенције, у року који одреди Агенција, који не може бити краћи од три, а дужи од 15 дана, достави сва документа и информације које су Агенцији потребне за обављање послова прописаних овим законом.

У току изборне кампање политички субјекат је дужан да на захтев и у року који одреди Агенција, који не може бити краћи дужи од 24 часа, нити дужи од 3 дана, достави податке које су Агенцији потребне за обављање послова прописаних овим законом.

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, банке, као и правна и физичка лица која финансирају политичке субјекте, односно која су у њихово име и за њихов рачун обавила одређену услугу, дужни су да, на захтев Агенције и у року који одреди Агенција, а који у току изборне кампање не може бити дужи од три дана, доставе све податке који су Агенцији потребни за обављање послова прописаних овим законом.

У погледу обавезе доставе података утврђене у ставу 4. овог члана не примењују се забране и ограничења утврђене другим прописима.

Образложење

У ставу 2. и 3. овог члана предложени су рокови у којима су политички субјекти дужни да одговоре на захтеве Агенције. Када Агенције шаље захтев у току изборне кампање, предвиђен је краћи рок, сходно хитности и важности захтева. Тренутно Закон предвиђа само најдуже рокове које Агенција може да постави за достављање података, али не и најкраће рокове које може да захтева, па се предложеним допунама отклања тај недостатак.

Члан 33.

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, 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 и исти се објављује на свом веб-сајту Агенције у року од три дана од дана измене или допуна, односно доношења одлуке о разматрању предлога.

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

О налазима резултатима контроле коначних извештаја о трошковима изборне кампање, који садржи и контролу прелиминарних извештаја политичког субјекта, 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 доноси нови члан 36, јер се по први пут прописују 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 сада био случај.

У новом ставу 2. предлажу се обавезни елементи за план контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката. То би биле пре свих 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 подлегали 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 обавезе 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 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 парламентарним 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.

Члан 36.

Члан 36. мења се и гласи:

Годишњи план пореске контроле, који се доноси у складу са законом којим се уређују порески поступак и пореска администрација, обухвата контролу давалаца прилога и добављача добара финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима.

~~План контроле обвезника Извор даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга~~ из става 1. овог члана врши се на основу података из извештаја Агенције за спречавање корупције и података којим располаже Пореска управа, у случајевима када постоји сумња да су као прилог дата сопствена средства даваоца, односно сумња у веродостојност документације која се односи на промет роба и услуга.

Образложење

Актуелна норма из Нацрта, односно њена сврха, није довољно јасна. Како је сада написано, Пореска управа би вршила контролу давалаца прилога, и давалаца роба и услуга политичким субјектима. Пошто појам прилога већ подразумева и давање роба и услуга (ако се врши без накнаде или по цени која је мања од тржишне), онда би овај део норме био непотребан. Ако је идеја била да контроли подлежу и добављачи роба и услуга за политичке субјекте, онда то постојећа норма не постиже.

Још је већи проблем представља то што се каже да ће поједине субјекте Пореска управа обухватити контролом на основу података из извештаја Агенције, а да није прописан ни један додатни критеријум. Тако се широм отвара могућност за дискрециона тумачења и за подвргавање физичких и правних лица контроли Пореске управе иако за тим не постоји ни један оправдани разлог. На тај начин се обесхрабрује давање прилога за политичке субјекте и отвара простор за злоупотребе (нпр. шиканирање донатора опозиционих партија).

Измене које предлажемо би решиле оба поменута проблема. У оквиру првог става би било прецизирано да се контрола Пореске управе може односити како на даваоце прилога (било које врсте), тако и на добављаче добара и услуга за политичке субјекте.

Одредбе става 2. предвиђају правила за садржину плана контроле. Тако би, као разлог за спровођење контроле од стране Пореске управе била једино сумња да су наведена лица располагала сопственим средствима када су дала прилог политичком субјекту или сумња у погледу веродостојности документације која се односи на промет роба и услуга. Такве сумње се могу јавити на основу података које у свом извештају утврди Агенција, или могу бити засноване на подацима којима располаже сама Пореска управа (нпр. подаци о приходима грађана који су наведени као даваоци прилога).

Поступак Члан 37

У члану 37, иза става 5, додаје се нови став 6.

Досадашњи став 6, постаје став 7.

Члан 37. гласи:

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 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 по службеној дужности, по пријави лица из става 1. овог члана, као 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, а о поступку из става 2. обавештава политичког субјекта против кога је поступак покренут у року од 24 часа од пријема пријаве.

Агенција може да позове одговорно 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 по пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи, у року од пет дана од дана пријема потврде да је политички субјект обавештен о пријави из става 2. овог члана и, ако су тражени, након истека рока за доставу података из члана 32. ст. 3. и 4. овог закона, донесе решење којим се утврђује да је или да није дошло до повреде овог закона у изборној кампањи.

Агенција је дужна да по пријави из става 1. овог члана, која се односи на повреду овог закона ван изборне кампање, донесе решење којим се утврђује да је или да није дошло до повреде овог закона у року од дана од 15 дана пријема потврде да је политички субјект обавештен о пријави, односно у року од 15 дана након истека рока за доставу података из члана 32. ст. 2. и 4. овог закона.

Агенција је дужна да решење из става 5. и 6. овог члана објави на свом веб-сајту у року од 24 часа од доношења.

Образложење

Предложени став 6. односи се на решавање проблема кршења овог закона док изборна кампања није у току. Наиме, актуелна законска решења предвиђају рокове за поступање Агенције само док је изборна кампања у току. С друге стране, за контролу по пријавама за кршење закона ван изборне кампање, Закон не поставља рокове. Предложени рокови су дужи од оних који важе у доба изборне кампање, због тога што је и хитност таквог поступања мања.

Мера Члан 39

Члан 39. мења се и гласи:

Агенција изриче меру упозорења политичком субјекту уколико у поступку контроле утврди недостатке који се могу отклонити или могућност умањења штетних последица од незаконитог поступања.

Уколико политички субјекат не поступи по мери упозорења, до истека рока који је у одлуци одређен, Агенција подноси захтев за покретање прекршајног поступка због непоступања по мери упозорења.

Поступање по изреченој мери упозорења не ослобађа политички субјект од прекршајне и друге одговорности.

Образложење

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.

Члан 40 се мења у потпуности, и гласи:

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.

Кривично дело

Члан 40

~~Ко даје, односно у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама овог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта, казниће се затвором од три месеца до три године.~~

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

~~Ко 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, казниће се затвором од три месеца до три године. Средства из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.~~

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

Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем 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 актуелног члана 38. Закона о финансирању политичких активности, односно члана 40. предлога новог 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 аутотранспортном 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 постојећем члану 38. ст. 3. Закона о финансирању политичких субјеката, односно у новопредложеном члану 40. ст. 3.

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 пружио 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.

Губитак права на добијање средстава из јавних извора Члан 45.

Члан 45. мења се и гласи:

У случају осуде за кривично дело из члана 40. овог закона или ако политичка странка или одговорно лице у политичком субјекту буду кажњени за прекршај прописан у чл. 41. и 42 овог закона, политички субјекат губи право на добијање средстава из јавних извора намењених финансирању политичког субјекта, у износу одређеном на начин прописан у ст. 2. до 4. овог члана.

Износ средстава из става 1. овог члана не може бити мањи од износа средстава прибављених извршењем кривичног дела или прекршаја, а највише до 100% износа средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину.

Ако је износ средстава прибављених извршењем кривичног дела, односно прекршаја мањи од 10% средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину, износ средстава из става 1. овог члана не може бити мањи од 10% средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину.

Износ средстава из става 1. овог члана одређује се сразмерно **висини** изречене~~е~~ј 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.

Решење о губитку права на добијање средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину, у коме се утврђује и њихов износ, доноси Агенција и против њега се може покренути управни спор.

[Агенција објављује решење из става 5. на свом веб-сајту.](#)

Образложење

Прецизиран је начин на који ће одредити износ средстава из става 1. овог члана. Ставом 6. предвиђена је обавеза Агенција да објављује решење из става 5. на свом веб – сајту, и тиме обезбеди заинтересованој јавности свој рад, али и рад политичких субјеката.

Обустава преноса средстава из јавних извора Члан 48

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

Члан 48. гласи:

После покретања кривичног поступка за кривично дело из члана 40. овог закона или прекршајног поступка за прекршај из члана 41 и 42. овог закона, на захтев Агенције, министарство надлежно за послове финансија, односно надлежни орган управе аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, доноси одлуку о привременој обустави преноса средстава из јавних извора политичком субјекту до доношења правноснажне одлуке у кривичном, односно прекршајном поступку.

Против одлуке надлежног органа управе аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе из става 1. овог члана, може се изјавити жалба надлежном органу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Против одлуке министарства из става 1. овог члана и одлуке надлежног органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе из става 2. овог члана може се покренути управни спор.

Управни суд је дужан да одлучи у року од 30 дана од дана достављања тужбе у управном спору из става 3. овог члана.

[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.



О прЕУговору

Коалиција прЕУговор је мрежа организација цивилног друштва основана ради праћења политика које се односе на преговоре о приступању Србије Европској унији, са посебним нагласком на поглавља 23 и 24. Циљ прЕУговора је да помогне да се процес приступања ЕУ искористи за остварење суштинског напретка у даљој демократизацији српског друштва.

Коалицију прЕУговор чине: [АСТРА](#) – Акција против трговине људима, Аутономни женски центар ([АЖЦ](#)), Београдски центар за безбедносну политику ([БЦБП](#)), Центар за истраживачко новинарство Србије ([ЦИНС](#)), Центар за примењене европске студије ([ЦПЕС](#)), [Група 484](#) и Транспарентност Србија ([ТС](#)).

Главни производ прЕУговора је [полугодишњи извештај](#) о напретку Србије кластеру 1.

Активности прЕУговора можете пратити на [сајту](#), [фејсбуку](#) и [твитеру](#).

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Израду ове публикације омогућио је Балкански фонд за демократију, пројекат Немачког Маршаловог фонда САД, и Амбасада Краљевине Норвешке у Београду у оквиру пројекта „ПрЕУговор за владавину права и ЕУ интеграције“.

Садржај публикације је искључива одговорност аутора и не представља нужно ставове наведених донатора или њихових партнера.