

Finansiranje političkih aktivnosti u Srbiji: analiza nacрта zakonskih izmena i preporuke

Transparentnost Srbija

Beograd, 29.5.2026.

Ovaj dokument je napravljen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Transparentnosti Srbija i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati da odražava stav Evropske unije.

Uvod

Aktuelna reforma izbornog zakonodavstva u Srbiji započeta je nakon parlamentarnih izbora iz decembra 2023. godine, koje su obeležile brojne primedbe domaćih i međunarodnih posmatrača. Polazni osnov za reformu bili su izveštaj i preporuke Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR).¹

Između ostalog, izveštaj ukazuje na ozbiljne probleme u oblasti ravnopravnosti učesnika kampanje, zloupotrebe javnih resursa, transparentnosti finansiranja kampanja i efikasnosti nadzora nad finansiranjem kampanje. ODIHR je preporučio jačanje integriteta izbornog procesa kroz unapređenje pravila o raspodeli budžetskih sredstava, transparentnije izveštavanje tokom kampanje, uvođenje mera koje bi sprečile zaobilazno kršenje zakona (kampanje „trećih lica“) efikasniju kontrolu troškova i strože sankcionisanje zloupotreba. Jednako je bitno naglasiti da Srbija nije ispunila ni brojne preporuke iz ranijih izbornih ciklusa, od kojih je jedna od najznačajnijih ponovljena 2023 – da se ograniče troškovi kampanje po jednom učesniku. Slično tome, nije bilo organizovanog pokušaja da se ispune zajedničke preporuke ODIHR i Venecijanske komisije iz 2022², iako su one u međuvremenu postale deo međunarodnih obaveza za koje sledi novčana nagrada – iz Reformske agende za Plan rasta (program EU za zapadni Balkan)³.

Na ove, ali i brojne druge probleme decenijama unazad ukazuje Transparentnost Srbija⁴, koja kontinuirano prati primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (i ranijeg Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2003) i uvek kada se ukaže prilika predlaže konkretna rešenja za njegove izmene. Aktuelni tekst Zakon o finansiranju političkih aktivnosti⁵ usvojen je početkom 2022, a tokom javne i skupštinske rasprave propuštena je prilika da se unapredi na osnovu predloga koje je dala TS.⁶ Početkom 2024, u okviru Narodne skupštine je na osnovu dogovora među predstavnicima stranaka vlasti i opozicije formirana Radna grupa za unapređenje izbornog procesa, sa zadatkom da pripremi predloge zakona za ispunjenje svih preporuka ODIHR, koje su date nakon izbora 2023. ili ranijih izbornih postupaka⁷. Članove su nominovale stranke vlasti, deo opozicionih poslaničkih klubova i tri nevladine organizacije, među kojima i Transparentnost Srbija. TS je svim poslaničkim klubovima i pre formiranja Radne grupe dostavila osvrst na preporuke ODIHR i predloge pojedinih rešenja.⁸ Ti predlozi su dopunjeni tokom rada Radne grupe. Međutim, o njima nije odlučivano. U maju 2024, razlog za to je bilo odbijanje članova RG iz vladajućih stranaka da se izjasne o bilo kom datom predlogu. Potom su prioritet postale izmene Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, oko kojih nije bila postignuta saglasnost, što je krajem 2024 dovelo do povlačenja opozicionih predstavnika iz RG. Mesec dana

¹ <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/556500>

² <https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia/535266>

³ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf

⁴ <https://izbori.transparentnost.org.rs/>

⁵ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html

⁶ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_-_Amandmani_na_Zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.pdf

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_-_Amandmani_na_Zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.pdf

⁷ <https://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/radne-grupe.4457.html>

⁸ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentari_i_predlozi_ZFPA_april_2024.pdf

kasnije, iz različitih razloga, povukli su se i predstavnici NVO, a Radna grupa je faktički prestala sa radom.

Međutim, deo materijala koji je TS dostavila u to doba je očigledno korišćen i kasnije. U proleće 2026. godine, u još jednom pokušaju da ostvari neki napredak u evropskim integracijama, vlasti u Srbiji su odlučile da pokrenu neke od izmena koje je ranije tražio ODIHR. Nakon usvajanja seta manje bitnih promena u nekoliko izbornih zakona, najavljeno je da će biti dopunjeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o sprečavanju korupcije.

Agencija za sprečavanje korupcije je, kako je zvanično navedeno u dopisu Narodne skupštine, pripremila, prvo u martu, a potom u maju 2026. godine, dve verzije nacrtu izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. U oba slučaja, Narodna skupština je nacrtu dostavila ODIHR-u radi davanja mišljenja. Ovi nacrti nisu objavljeni na sajtovima Agencije i Skupštine.

Iako su pojedina rešenja predstavljena kao odgovor na preporuke ODIHR-a, analiza Transparentnosti Srbija pokazuje da mnoge ključne preporuke nisu suštinski sprovedene, već su često rešavane parcijalno, nedovoljno precizno ili na način koji može proizvesti nove probleme u primeni.⁹ To je, u svojim mišljenjima potvrdio i ODIHR¹⁰.

Iako mnoga predložena rešenja zaista teže da ispune dobijene preporuke, preteže formalistički pristup – bez razmatranja svih problema na koje se preporuke odnose i posledica koje će doneti izmene. Daleko veći problem jeste to što su u potpunosti izostala rešenja za neke od najbitnijih problema – da zaprećene kazne budu takve da odvrate od kršenja zakona, da se obezbedi aktivan nadzor primene pravila od strane Agencije za sprečavanje korupcije, najveća moguća transparentnost finansiranja kampanje dok ona traje, da se zatvore svi prepoznati kanali za izigravanje zakonskih odredaba i da se uvedu ograničenja troškova kampanje koja će izbornu trku učiniti ravnopravnom.

⁹ Transparentnost Srbija, [Izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ne ispunjavaju ključne preporuke ODIHR](#), 12/05/2026

¹⁰ <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia>

Efekti i slabosti predloženih izmena

Kada će se i odakle vraćati krediti

Jedna od oblasti koja se uređuje kroz izmene jeste zaduživanje političkih subjekata za potrebe vođenja kampanje. Predložene izmene uvode ograničenja u pogledu maksimalnog iznosa zaduživanja, rokova otplate i zabranu korišćenja kredita namenjenih redovnom radu za finansiranje izbornih kampanja.

Kroz ove izmene bi trebalo obezbediti da se računi finansiranja kampanje svedu do podnošenja izveštaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima (30 dana nakon izbora). Zbog toga, ako stranke finansiraju kampanju iz kredita, taj kredit treba i da otplate do predaje izveštaja Agenciji. Pravila važećeg zakona to ne predviđaju, pa je moguće da se troškovi kampanje otplaćuju godinama, i da krajnji izvor finansiranja kampanje ostane nepoznat.

Kako bi se sprečilo izigravanje pravila, takođe se predviđa zabrana da se sredstva kredita koji je stranka uzela za „finansiranje redovnog rada“, i koji može da otplaćuje u dužem periodu, koriste za finansiranje izborne kampanje.

Iako su u ovom slučaju namere zakonodavca pozitivne, predložena rešenja su nedovoljno precizna i da se lako mogu zaobići. Poseban problem predstavlja činjenica da nije jasno utvrđeno kako će se proveravati poreklo novca koji politički subjekti koriste tokom kampanje. U praksi bi politička stranka mogla da tvrdi da sredstva za kampanju ne potiču iz kredita, već iz drugih izvora (npr. budžet, prilozi), iako bi u stvari tek kredit omogućio da se ta sredstva iskoriste za vođenje kampanje.

Ovaj problem se ne može rešiti parcijalnom zabranom, kao što se predlaže, već sistemskim uređivanjem porekla i namene sredstava u celom zakonu. TS zato predlaže jasna pravila za razdvajanje sredstava namenjenih redovnom radu i sredstava za kampanju, kao i precizne kriterijume za utvrđivanje porekla novca.

Naime, pored problema koji bi trebalo da se reši kroz ovu izmenu, postoji i drugi, daleko veći koji nije ni dotaknut. Reč je o mogućnosti da parlamentarne stranke, koje dobijaju značajna sredstva iz budžeta Srbije, za finansiranje „redovnog rada“ (to jest, svega onoga što *nije* izborna kampanja), iskoriste upravo za finansiranje izborne kampanje. Ta mogućnost, uvedena izmenama Zakona iz 2014, stavlja u neravnotežan položaj sve druge aktere na političkoj sceni (vanparlamentarnu opoziciju, nove stranke i grupe građana) koji reše da izađu na izbore.

Usluge javnih institucija

Predložene izmene Zakona pokušavaju da detaljnije regulišu korišćenje usluga i dobara iz javnih izvora. Pored obaveze koja postoji od ranije, da organi države, lokalne samouprave, javna preduzeća i javne ustanove, pružaju svim političkim subjektima usluge i dobra pod jednakim uslovima, sada se predlažu i neke garancije da će tako zaista biti – npr. objavljivanje odluka o korišćenju javnih resursa na internet prezentacijama tih institucija.

Iako Transparentnost Srbija pozdravlja ove izmene, predložena rešenja i dalje ne sprečavaju

zloupotrebe. Između ostalog, zakon ne sprečava mogućnost da se političkim subjektima korišćenje javnih prostora ili usluge javnih preduzeća nude po cenama koje su daleko više od tržišnih. U situacijama kada su samo neki subjekti zainteresovani za takvu uslugu (npr. zakup sale doma kulture), to bi uzrokovalo faktičku neravnopravnost iako bi formalno uslovi bili isti za sve stranke.

Dodatni problem predstavlja nedostatak mehanizama za proveru razloga zbog kojih je određenom političkom subjektu uskraćeno korišćenje javnog prostora ili usluge. Bez mogućnosti spoljne provere ostaje prostor za diskriminatorno postupanje organa vlasti prema opozicionim političkim akterima pod različitim izgovorima (npr. da je već ugovoren zakup). Upravo je pitanje zloupotrebe javnih resursa jedno od najčešće ponavljanih u preporukama ODIHR-a i izveštajima međunarodnih posmatrača. Dosadašnja praksa pokazala je da formalna zabrana zloupotrebe nije dovoljna ukoliko ne postoje efikasni mehanizmi nadzora i sankcionisanja.

Donacije i povezana lica

Više preporuka ODIHR se odnosi na ograničavanje priloga od strane jednog fizičkog ili pravnog lica, kao i na sprečavanje kršenja tih pravila preko povezanih lica. Predloženim izmenama se ograničava mogućnost da ista osoba da veći prilog nego što je dozvoljeno, tako što bi uplaćivala priloge, ne samo lično, nego i preko više firmi u kojima je vlasnik.

Transparentnost Srbija smatra da je osnovna namera dobra, ali su rešenja pravno nedovoljno precizna i nelogična. Poseban problem predstavlja korišćenje termina koji nisu usklađeni sa zakonodavstvom koje uređuje privredna društva.

Pored toga, novouvedena ograničenja bi u nekim slučajevima bila preterano restriktivna, na primer, kada pravno lice da prilog za kampanju, zbog čega „vlasnik“ te firme sa zanemarljivim udelom (npr. 0,001%) ne bi mogao da uplati lični prilog.

Posebno zanimljivo pitanje odnosi se na mogućnost da kandidat na izborima koristi sopstvena sredstva za finansiranje kampanje. Rešenje iz postojećeg zakona je apsurdno, jer kandidat ne može finansirati sopstvenu kampanju u većem obimu nego bilo koji drugi građanin. Naravno, da se ova mogućnost ne bi pretvorila u kanal za finansiranje kampanje iz skrivenih izvora, bilo bi potrebno da Agencija verifikuje da je kandidat zaista kampanju finansirao iz sopstvenih izvora. U okviru nacrtu nije bilo pokušaja da se ovaj problem reši.

Treća lica i prikrivena kampanja

Jedna od najvažnijih novina odnosi se na regulisanje kampanja koje vode tzv. treća lica. Reč je o pokušaju da se odgovori na dugogodišnji problem prikrivenog političkog oglašavanja i kampanja koje formalno ne sprovode politički subjekti, već neko drugi, umesto njih ili uporedo sa njima.

Kampanje trećih lica mogu takođe biti one koje neki akteri sprovode zaista nezavisno od učesnika izbora, smatrajući da nekog od njih treba podržati zbog programa koji bi sprovodio nakon izbora. Na primer, udruženja poljoprivrednika bi na taj način mogla da vode kampanju u prilog stranke koja im obećava najveće subvencije, zabrinuti građani iz nekog regiona kampanju protiv stranke koja se zalaže za sprovođenje nekog ekološki rizičnog projekta na njihovoj teritoriji, udruženja koja su za ili protiv evropskih integracija kampanju u prilog strankama koje najbolje zastupaju njihove interese i tome slično.

Regulisanju ove vrlo složene i osetljive materije nije posvećena dovoljna pažnja, pa su predložene norme koje nisu dovoljno precizne i ostavljaju prostor za široka tumačenja i zaobilaženje pravila. Problem postoji već kod osnovnih definicija – ko se sve smatra treći licima i šta sve predstavlja kampanju trećeg lica.

Tako je ostalo nejasno kako će se računati vrednost sprovedenih aktivnosti u kampanji, iako su zakonske obaveze za registraciju „trećih lica“ vezane za kampanju koja se vodi unutar određenih novčanih limita.

Dalje, predlog ne pruža odgovor na to po kom osnovu će se sprečiti da više formalno nepovezanih aktera vodi koordinisanu kampanju i time zaobiđe zakonska ograničenja.

Iako norma zabranjuje da se kao treća lica koja vode kampanju pojave subjekti koji su povezani sa strankama, među licima koja su povezana sa strankama nisu navedeni čak ni kandidati na izborima i nosioci izbornih lista.

TS takođe ukazuje na problem previše restriktivnog ograničenja troškova za treća lica, koje bi moglo otežati legitimne aktivnosti (npr. finansijsko ograničenje ne dopušta mogućnost da se u kampanji organizuje konferencija sa 100 učesnika).

Posebnu pažnju takođe treba posvetiti tome da pravila ne ograniče legitimne aktivnosti udruženja, medija i pojedinaca koji se pred izbore bave pitanjima od javnog interesa ili ostvarivanjem svojih ciljeva.

Sa ovom temom su povezane i zakonske izmene koje se tiču vođenja kampanje ili pružanja usluga u kampanji za nepoznatog naručioca kao i prikriveni prilozi kompanija kroz besplatne usluge. U nacrt je ugrađen deo ranijih predloga TS – zabrana privrednim društvima da omogućavaju ili vrše promociju političkog subjekta – na primer, kroz predizborne posete fabričkim halama ili na kompanijskim događajima. Međutim, nije bilo volje da se prihvati i drugi deo norme koji bi rešio probleme prepoznate u praksi – da neko vrši faktičko oglašavanje za politički subjekt ili izrađuje materijal za kampanje, a da naručilac nije ni stranka, niti neki posrednik koji je angažovala.

Ograničenje troškova kampanje koje ne postiže svrhu

Nacrt izmena prvi put uvodi ograničenja ukupnih troškova izbornih kampanja. Iako je ovo važan korak u pravcu usklađivanja sa međunarodnim standardima, nakon što je vlast deset godina ignorisala preporuke ODIHR da se ono uvede, Transparentnost Srbija smatra da su predloženi limiti previsoki i da ne ostvaruju svoju svrhu.

Predloženo je da ograničenje bude 6.000.000 evra za izbore za predsedničke i parlamentarne izbore (7 miliona za učesnike drugog kruga predsedničkih izbora), 1,5 milion evra za pokrajinske, milion za gradske i 400 hiljada evra za opštinske izbore.¹¹

Ovi iznosi su previsoki, na šta je ukazao i ODIHR. Da stvar bude još gora, njihova visina ni na koji način

¹¹ Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, član 24a, https://otvoreniparlament.rs/uploads/akta/2_Predlog%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20Zakona%20o%20finansiranju%20politi%C4%8Dkih%20aktivnosti.pdf

nije obrazložena. Može se, ipak, uočiti da su oni približno jednaki ili čak nešto veći od troškova koje je za pojedine kampanje do sada prijavljivala vladajuća SNS ili koalicije u kojima je bila.

Transparentnost Srbija, uzimajući u obzir pravila iz uporedivih zemalja (npr. Češka, Slovačka, Bugarska, Hrvatska) predlaže znatno niže limite (300 miliona dinara (oko 2,5 miliona evra) za republičke izbore, 50 miliona dinara za pokrajinske i beogradske (oko 300 hiljada evra), 10 miliona dinara (oko 85 hiljada evra) za izbore u ostalim gradovima i 5 miliona dinara (oko 43 hiljade evra) kada je reč o opštinskim izborima) izražene u dinarima, a ne u evrima, kako bi sistem bio stabilniji i usklađeniji sa domaćim pravnim okvirom.

Pitanje ograničenja troškova posebno je važno zbog ogromne finansijske neravnopravnosti političkih aktera u Srbiji. Za razliku od situacije u periodu 2003-2014, kada je 4-5 aktera imamo na raspolaganju finansijska sredstva za vođenje zapažene medijske kampanje, stvar je počela drastično da se menja od izbora iz 2016. Politička scena u Srbiji je postala takva da najveća vladajuća stranka prijavljuje troškova koliko sve druge vladajuće i opozicione zajedno. Na lokalnim izborima su te razlike još drastičnije, pa troškovi kampanje vladajuće koalicije ponekad budu i 30 puta veće nego kod njihovih takmaca. Pri svemu tome, reč je samo o prijavljenim troškovima kampanje, dok bi, u slučaju da su istinite, sumnje na korišćenje neprijavljenih izvora u kampanji (npr. korišćenje javnih resursa) ovu razliku još više povećali.¹²

Uz sve navedeno, dodatni problem kod ograničenja troškova kampanje predstavlja to što se u Srbiji svaki izbori posmatraju odvojeno, čak i kada se organizuju zajedno i za njih se vodi objedinjena kampanja (npr. ista reklama za predsednika i za stranku; ista reklama za parlamentarne i lokalne izbore). Zbog toga TS smatra da bi trebalo uvesti i posebna ograničenja za takve objedinjene kampanje. U slučaju da se sabiraju predloženi iznosi, „ograničenje troškova“ bi bilo potpuno apsurdno (npr. 90 miliona evra u slučaju održavanja lokanih izbora u celoj Srbiji).

Najzad, za kršenje pravila o ograničenju troškova kampanje nisu propisane odgovarajuće sankcije.

Izveštavanje i transparentnost tokom kampanje

Predložene izmene donekle unapređuju pravila o preliminarnim finansijskim izveštajima, koje učesnici dostavljaju pred kraj izborne kampanje. Skraćuju se rokovi za podnošenje i objavljivanje izveštaja, uvodi se obaveza elektronskog podnošenja i objavljivanja podataka u formatima pogodnim za pretragu i analizu.

Međutim, Transparentnost Srbija smatra da ove izmene nisu dovoljne i da javnost i dalje neće imati pravovremen i potpun uvid u finansiranje kampanje dok ona traje. Kao alternativu, Transparentnost Srbija predlaže model „otvorenih računa“, po uzoru na rešenja koja postoje u Češkoj. Takav sistem omogućio bi gotovo trenutni uvid u prilive i rashode političkih subjekata tokom kampanje. Ovaj koncept bi u srpskim prilikama trebalo dopuniti objavljivanjem evidencija o preuzetim, ali još neplaćenim obavezama političkih subjekata, budući da upravo kroz odložena plaćanja često ostaje skriven stvarni obim troškova kampanje, sve dok se izbori ne završe.

Uloga Agencije za sprečavanje korupcije

¹² Transparentnost Srbija, Infografik: Kako su građani cele Srbije finansirali kampanju za lokalne izbore, maj 2026, https://transparentnost.org.rs/images/Gra%C4%91ani_Srbije_f finansiraju_neravnopravnu_izbornu_trku.pdf

Jedan od centralnih problema postojećeg sistema jeste neefikasna i nedovoljno proaktivna kontrola finansiranja političkih aktivnosti od strane Agencije za sprečavanje korupcije. Predložene izmene daju Agenciji neka dodatna ovlašćenja, što nije sporno. Međutim, umesto da uporedo sa tim budu propisane i jasne obaveze – šta sve Agencija mora da proveri ili da učini tokom kampanje i prilikom provere izveštaja.

Zbog toga je Transparentnost Srbija predložila detaljna pravila o obaveznom postupanju Agencije po službenoj dužnosti u brojnim, taksativno navedenim slučajevima sumnje na kršenje zakona, kao i u nekim situacijama kada nema konkretne sumnje, ali postoji aktivnost političkog subjekta koja nosi sa sobom troškove veće vrednosti. Između ostalog, prema predlogu TS bi takve obaveze postojale u slučajevi sumnji na vođenje prikrivene kampanje, neoznačenog političkog oglašavanja, korišćenju javnih resursa ili neprijavljenim donacijama.

Pored potrebe da Agencija nesmetano pristupa podacima u bankama, dodatna ovlašćenja Agenciji bi mogla biti potrebna kada je reč o prikupljanju informacija od aktera za koje se ne zna pouzdano da li su u nekom formalnom odnosu sa političkim subjektima, ali postoji sumnja da za njih sprovedu određene aktivnosti ili im čine usluge.

Pošto su u praksi uočene manipulacije, zato što se rokovi za postupanje Agencije računaju od dana dostavljanja obaveštenja stranci o pokrenutom postupku, TS je predložila preciziranje tih pravila.

U nacrtu se, međutim, umesto propisivanja novih i konkretnih obaveza, predlaže novi član u kojem su samo izlistane već postojeće obaveze Agencije. ODIHR u vezi sa ovim pitanjem ukazuje da je potrebno obezbediti javnost podataka o metodologiji po kojoj Agencija vrši kontrolu, ali ni takva obaveza nije propisana.

Predložene izmene Zakona dodatno uređuju saradnju Agencije za sprečavanje korupcije i Poreske uprave kroz obavezno dostavljanje podataka o davaocima priloga političkim subjektima i uključivanje određenih donatora u planove poreske kontrole. Transparentnost Srbija smatra da je ovakvo rešenje preširoko i da bi obraćanje Poreskoj upravi trebalo ograničiti samo na slučajeve kada postoje konkretne sumnje u nezakonito finansiranje kampanje. U suprotnom, dopuna zakona bi mogla da dovede do neopravdanog uznemiravanja pojedinih donatora od strane Poreske uprave i da, generalno, dodatno obeshrabri ovaj vid prikupljanja sredstava, koji je i inače u Srbiji na veoma niskom nivou.

Sankcije i odvraćajući efekat

Iako je ODIHR posebno naglasio potrebu za „odvraćajućim“ sankcijama za kršenje pravila finansiranja kampanje, predložene izmene ne donose suštinska unapređenja sistema kažnjavanja.

Pre svega, u nacrtu nije ni pokušano da se dopuni postojeće krivično delo, koje je veoma loše definisano, što je jedan od razloga za mali broj slučajeva koji su do sada gonjeni. I ovde je Transparentnost Srbija više puta dostavila predloge za dopunu.¹³ Pored samog krivičnog dela, potrebno je propisati i prateće mere – da ove slučajeve istražuju odeljenja tužilaštva koja su nadležna za druga koruptivna krivična dela i da se omogući korišćenje posebnih dokaznih radnji prilikom njihovog otkrivanja.

¹³ <https://preugovor.org/Amandmani/1751/Predlozi-za-izmene-i-dopune-Krivicnog-zakonika.shtml>

Kroz nacrt se popunjavaju pojedine praznine u prekršajnim kaznama, ali ne sve. Dodatno, nije bilo pokušaja da se reši sistemski problem na koji je i ODIHR ukazao – iako političke stranke i grupe građana imaju iste obaveze, samo se strankama (kao pravnom licu) mogu izreći teže novčane kazne (do 2 miliona dinara), dok se u grupi građana (koja nije pravno lice) kažnjava samo odgovorni pojedinac.

Poseban problem predstavlja praksa Agencije da izricanje mere upozorenja tretira kao alternativu prekršajnoj odgovornosti, što u velikom broju slučajeva omogućava izbegavanje sankcija za već učinjene povrede zakona. Ovaj problem se samo delimično rešavanja kroz nacrt.

Transparentnost Srbija upozorava i na niz pravnih nejasnoća u vezi sa ponavljanjem prekršaja i identitetom političkih subjekata u različitim izbornim ciklusima. Pored toga, nije propisan rok u kojem je Agencija dužna da pokrene prekršajni ili krivični postupak kada utvrdi povredu zakona.

Zaključak

Analiza komentara Transparentnosti Srbije pokazuje da predložene izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti predstavljaju ograničen i parcijalan odgovor na preporuke ODIHR-a i dugogodišnje probleme izborne prakse u Srbiji. Iako pojedina rešenja predstavljaju pomak u odnosu na postojeći pravni okvir, ključni sistemski problemi ostaju nerešeni, uključujući tu i neke od onih koje je izričito naveo ODIHR – da sankcije za kršenje pravila budu uverljive, kontrola delotvorna i proaktivna a celokupni ambijent finansiranja takav da omogućava ravnopravnu izbornu trku.

U vezi sa mnogim od tih pitanja, konkretni predlozi Transparentnosti Srbije pružaju adekvatan, a u svakom slučaju, potpuniji odgovor na preporuke ODIHR.

Pored toga, ni jedna reforma sistema finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja koja se fokusira isključivo na preporuke međunarodnih organizacija ne može biti potpuna. Po prirodi stvari, mandat posmatračkih misija je ograničen na pitanja koja se neposredno tiču samih izbora, usled čega van fokusa reformi ostaju sva druga pitanja, iako mogu biti jednako značajna. U slučaju Srbije, naročito bitne oblasti koje nisu obuhvaćene reformom su opšti sistem finansiranja političkih stranaka iz budžeta, kao i kontrola finansiranja njihovih aktivnosti van izborne kampanje. Ovaj problem je naročito značajan zbog toga što zvanični period izborne kampanje u Srbiji traje veoma kratko (između 30 i 60 dana), a da se mnoge pripremne aktivnosti, uključujući i promotivne, odvijaju pre toga.

Pored odsustva celovitog pristupa u reformi, izostao je i konsultativni proces koji bi bio u potpunosti u skladu sa preporukama ODIHR. Nemogućnost da se taj proces sprovede onako kako je bilo zamišljeno 2024, kada je bila uspostavljena tripartitna Radna grupa unutar Skupštine (vlast, opozicija, civilno društvo), ne predstavlja opravdanje za izostanak adekvatnog konsultativnog procesa u aktuelnoj reformi. Izmene zakona nije pripremiло Ministarstvo (finansija, u ovom slučaju) koje bi bilo u obavezi da potom sprovede javnu raspravu. Agencija za sprečavanje korupcije, za koju se navodi da je pripremila nacrt, nije ga objavila (kao sopstvenu inicijativu), niti je o njoj organizovala konsultacije za opštu ili stručnu javnost.

Zbog toga je u izgledu još jedno brzinsko usvajanje zakonskih izmena, koje bi predložio neko od narodnih poslanika vladajuće koalicije, kao što se već dogodilo u slučaju nekoliko drugih izbornih zakona. U takvom scenariju, jedini izgledni način da se utiče na korekcije zakonskog predloga su mišljenja ODIHR o njima. Međutim ni ta garancija nije dovoljna, jer se upravo na prethodnim primerima pokazalo da vlast ne šalje na mišljenje konačne tekstove predloga, svesna da neke od opštih ili konkretnih preporuka nisu ispunjene.