

Предложак за панел дискусију: четири актуелне теме финансирања изборних кампања у Србији и искуства Чешке

Београд, 22.6.2021.

Транспарентност Србија, у сарадњи са колегама из Transparency International Чешке, спроводи пројекат "FATRA - FAir and TRAnsparent Political Competition in Serbia". Спровођење пројекта омогућено је донацијом Министарства спољних послова Републике Чешке. Сви изложени ставови припадају организацији Транспарентност Србија и не морају одражавати ставове донатора.



Увод

Транспарентност Србија прати област финансирања политичких странака и изборних кампања у Србији од доношења Закона о финансирању странака из 2003, као и поступање државних органа који су надлежни за контролу финансирања изборне кампање. Главни део мониторинга је независно прикупљање података о најбитнијим трошковима изборне кампање и поређење са подацима који су о томе пријављени у извештајима. На овај начин смо пратили и изборе одржане 2004, 2007, 2008, 2012, 2014, 2017, 2018 и 2020. Током прошле године смо са колегама из Transparency International Чешке, спровели први пут истраживање о транспарентности финансирања изборне кампање¹.

У вези са финансирањем политичких странака и изборних кампања су препознати значајни проблеми већ 2013, у Националној стратегији за борбу против корупције. Акциони план за поглавље 23 преговора Републике Србије и ЕУ из 2016, преузео је, уз модификације, део ових мера. Међутим, ови планови нису испуњени, ни у постављеним роковима, ни касније. Актуелни ревидирани Акциони план за поглавље 23² предвиђа да Закон о финансирању политичких активности буде измењен у последњем кварталу 2020. Поред тога што ови плански документи нису били спроведени, проблем представља то што у њима нису идентификовани сви проблеми у овој области због којих би требало мењати закон или праксу већ само неки (недовољно прецизно постављене дужности државних органа и недовољна транспарентност података), као и то што плански документи немају довољно прецизне индикаторе за оцену успешности.

Дијалог о изборним условима 2019/2020 резултирао је изменама и допунама у четири закона, између осталог и Закона о финансирању политичких активности. Ове измене су биле веома ограниченог обима, тако да нису отклоњени кључни недостаци у Закону. Пропуштена је прилика да Влада Србије пре измена Закона затражи мишљење ОДИХР, као што је ТС предлагала. То је резултирало следећим закључком ове организације након избора: *Раније кључне препоруке КДИЉП-а и Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (GRECO) о финансирању кампања и даље нису размотрене, укључујући препоруку о смањивању границе за донације³; увођењу горње границе за трошкове; финансијско извештавање и објављивање података пре изборног дана; као и санкционисање према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње. Уопштено посматрајући, тренутни регулаторни оквир, овако како се примењује, не обезбеђује транспарентност, интегритет и преузимање одговорности за финансирања кампање.*

Транспарентност Србија је такође у својим извештајима о мониторингу⁴ дошла до закључка да промене у регулативи нису довеле до решавања проблема који су од раније познати. Једини помак је то што је Агенција за спречавање корупције током кампање разматрала у кратком року пријављене сумње у кршење правила. Почетком јуна 2021. је објављено⁵ да је Радна група Владе доставила ОДИХР нацрт измена и допуна Закона. Иако постоји законска обавеза, нацрт није изнет на јавну расправу.

¹ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/189-transparentnost-finansiranja-izborne-kampanje>

² <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

³ У српској верзији извештаја је погрешно преведено као „увођење доње границе за донације“.

⁴ <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KONTROLA%20FINANSIRANJA%20IZBORNE%20KAMPANJE%202020.pdf>

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Transparentnost%20finansiranja%20kampanje.pdf>

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_izvestaja_o_trokovima_izborne_kampanje_na_parlamentarnim_izborima_2020.pdf

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2020_jun_2020_-_konacni_izvestaj.pdf

⁵ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12006-izmena-pravila-o-finansiranju-kampanje-bez-javne-rasprave>

Транспарентност података о финансирању кампање док она траје

Закон о финансирању политичких активности обезбеђује јавност само неких информација о финансирању изборне кампање пре изборног дана. Услед тога су грађани, заинтересовани за податке о томе колико коштају кампање којима су изложени, и из којих извора се оне финансирају, лишени могућности да до тих података дођу пре него што одлуче кога ће подржати на изборима.

На основу постојећих законских решења јавност има увид само у следеће: 1. Колико средстава ће укупно бити додељено из буџета Републике Србије, АП Војводине, града или општине (након утврђивања коначне изборне листе може се израчунати колико ће новца добити сваки политички субјект који положи изборно јемство); 2. Од кога је политички субјект добио прилоге вредније од просечне месечне зараде у Републици. На основу тих одредаба, на јунским парламентарним изборима бирачима су док је кампања трајала били познати извори прихода тек за око 12% трошкова које су странке, коалиције и групе грађана потом приказале у својим финансијским извештајима. Тих 12% се односи на буџетске дотације подељене пред изборе, док је број објављених већих прилога био занемарљив.

Актуелни Закон не обавезује учеснике избора да за време кампање објаве било коју информацију о трошковима. Штавише, не постоји обавеза ни да се представи оквирни план кампање, а у пракси је такав план објавила (и делимично га се придржавала) само једна изборна листа.

ОДИХР је након претходних парламентарних избора препоручио, између осталог⁶ и следеће:

5. Да би се повећала транспарентност, закон би могао бити измењен и допуњен тако да пропише обавезу извештавања и објављивања прихода и трошкова изборне кампање пре изборног дана...

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

Радна група Владе за сарадњу са ОДИХР је изнела став да „спровођење препорука које би довело до измена тог (Закон о финансирању политичких активности) не би било сврсисходно и не би допринело транспарентнијој контроли финансирања политичких активности“.⁷ Ово се образлаже чињеницом да се након избора објављују извештаји о трошковима кампање и да би извештаји који стигну пре коначног били непотпуни и слично.

Транспарентност Србија је сагласна са виђењем радне групе да би подношење периодичних извештаја било непрактично. Међутим, сматрамо да би препоруку требало реализовати на други начин, а не задржати постојеће стање. Јавност података о финансирању кампање док она траје би требало обезбедити објављивањем података о приходима и расходима (са посебног рачуна

⁶ <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

⁷ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_i_predlozi_u_vezi_sa_ODIHR_preporukama_-_mart_2021.pdf

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 постоје у Чешкој – 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 постали јавни чим се те трансакције догоде, а не тек након подношења извештаја Агенцији за спречавање корупције.

Увођење обавезе 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.

Искуство Чешке

Чешки изборни закон прописује да је предизборна кампања било која врста редовно плаћене промоције кандидата / политичког субјекта. Према закону, финансирање предизборне кампање укључује све трошкове повезане са предизборном кампањом вредноване у новцу. За плаћање се могу користити само средства положена на рачун. Коришћење услуга консултаната, маркетиншких агенција и стручњака, ПР стручњака, друштвених мрежа и слично, које служе за промоцију кандидата, могу се сматрати саставним делом предизборне кампање.

Такозвани гласачки рачун (изборни рачун) успоставља се према изборним законима посебно за све изборе и користи се за финансирање изборне кампање. Рачун мора бити транспарентан. По закону, то значи да се мора омогућити даљински бесплатан и несметан приступ трећим лицима да виде преглед платних трансакција. Да би се банковни рачун могао сматрати транспарентним, рачун мора у сваком тренутку омогућава преглед свих трансакција које банка тренутно књижи.

(Техничко решење који приказује трансакције само ретроактивно у одређеном временском интервалу не сматра се транспарентним рачуном.)

За све трансакције са ових рачуна, мора се навести сврха плаћања. Ни изборни закони ни закон о политичким странкама не прецизирају садржај ове комуникације. Неопходно је да се у опису сврхе трансакције јасно наведе о којој је трансакцији реч или за коју сврху се она извршава (нпр. донација за изборну кампању, пренос на изборни рачун, пренос на оперативни рачун итд.). Опсег комуникације је по нахођењу налогодавца.

Политичке странке се подстичу да обезбеде да имају транспарентан рачун код банке који испуњава законске услове. Неотварање таквог рачуна у ситуацији када је његово отварање обавезно представља прекршај за који су прописане санкције.

Контрола финансирања изборне кампање

Законска решења из 2011. поверила су контролу финансирања изборне кампање независном државном органу – Агенцији за спречавање корупције. Агенција је у ту сврху добила широка овлашћења за прикупљање информација од свих других органа власти, банака, од политичких странака, њихових фондова, финансијера и пружалаца услуга. Такође, добила је могућност да за потребе контроле ангажује спољне стручњаке и институције, као и гарантована средства у буџету за ове потребе. За кршење Закона је прописано кривично дело, бројни прекршаји, као и додатне мере – ускраћивање права на буџетско финансирање политичким субјектима који су правноснажно осуђени. С друге стране, Закон није поставио пред Агенцију јасне обавезе – који обим контроле би требало да спроведе и у којем року, па чак ни дужност да о спроведеној контроли објави извештај. На изборима 2020. први пут је примењена нова обавеза – да Агенција у року од пет дана одлучи по поднетој пријави која се односи на кршење правила о финансирању кампање.

ОДИХР у извештају посвећује значајну пажњу питању контроле и санкција:

5. Могла би се размотрити могућност да закључци АБПК постану обавезни и да их се касније објави.

20. Могло би се размотрити увођење механизма за ефикасан надзор, укључујући обавезно примање извода из банака који би омогућили верификацију тачности извештаја о финансирању изборних кампања учесника избора.

21. Закон треба да пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, а неправилности треба санкционисати.

Део препоруке 5. који помиње „закључке Агенције“ односи се у ствари „закључке на основу спроведене контроле“. Другим речима, требало би тумачити да је овде ОДИХР затражио да се пропише обавеза Агенције да донесе одређене закључке поводом достављених извештаја о трошковима кампање и да их потом објави.

Кад је реч о препоруци број 20, ни превод ни сврха нису довољно јасни. Наиме, Агенција је већ сада овлашћена да прикупља потребне податке, како од учесника избора (укључујући изводе из банке), тако и од самих банака (члан 32. Закона).

Да би се аргументовано расправљало о остваривању препоруке 21. било би неопходно да Агенција и други надлежни органи (јавна тужилаштва, прекршајни судови, судови опште надлежности) објаве све податке о досадашњој примени Закона – у којим случајевима су покретани поступци због кршења правила о финансирању кампање, какве су казне изрицане, у којим случајевима је Агенција доносила мере о губитку права на финансирање из јавних извора и томе слично. Пошто се информације о овим питањима не објављују (појединачне одлуке), већ су подаци само делимично доступни само у виду збирних статистика, не може се закључити у којој мери и на који начин је потребно изменити постојећи правни оквир. У тексту који претходи овој препоруци говори се и о изрицању мера Агенције у случајевима када је током изборне кампање 2020. уочено кршење правила. Будући да су неке од тих одлука оспорене, било би од великог значаја уколико би Управни суд што пре донео одлуке по тужбама.

Ограничење укупних трошкова кампање и појединих прихода

Закон о финансирању политичких активности поставља значајна ограничења у погледу извора прихода политичких субјеката. Такође, постоји ограничење и за висину давања једног физичког или правног лица током календарске године (20, односно 200 просечних зарада у Републици), било да је реч о прилозима или чланарини. Када је у питању изборна година, једно правно или физичко лице може донирати још толико. Не постоје посебна правила када је реч о прилозима више повезаних лица (нпр. неколико предузећа у власништву исте особе, чланови истог домаћинства, сви запослени у једној фирми), тако да се законски лимити релативно лако могу заобићи.

Закон не поставља ограничења у погледу висине расхода изборне кампање. У периоду 2003-2011 (ранији Закон о финансирању политичких странака) ограничење је постојало али је било погрешно конципирано (зависило је од висине средстава које странка добије из буџета), а казнена норма је била незграпно формулисана и није се могла применити.

У свом последњем извештају, ОДИХР констатује следеће: *Раније кључне препоруке КДИЉП-а и Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (ГРЕЦО) о финансирању кампања и даље нису размотрене, укључујући препоруку о смањивању границе за донације⁸; увођењу горње границе за трошкове;*

Стога једна од препорука гласи: *18. ... треба обратити пажњу на претходне препоруке КДИЉП-а и ГРЕЦО-а, укључујући смањивање лимита за донације...*

Транспарентност Србија сматра да препорука за смањивање лимита за донације једног физичког или правног лица није приоритетна. Наиме, прилози учествују у пријављеним приходима учесника на изборима у релативно скромном уделу. Тако је на последњим парламентарним изборима, Агенција за спречавање корупције утврдила да су прилози физичких лица чинили 6%, а правних лица 2% укупних пријављених прихода кампање⁹. Они су били иоле значајни само код

⁸ У српској верзији извештаја је погрешно преведено као „увођење доње границе за донације“.

⁹ <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/Izvestaj-verzija-V-Kampanja-konacno.pdf>

две изборне листе (СПС-ЈС и ПОКС, са 26,5 односно 14,5 милиона динара) а укупно је било пријављено свега 189 донатора. Значајне приходе правних лица приказала је само једна листа (ПОКС-око 23 милиона динара). Ограничење је на овим изборима износило 1.098.380 динара за физичка лица, односно 10.983.800 динара за правна (9.340, односно 93.400 евра). У неким од претходних изборних циклуса били су пријављивани знатно већи износи прилога физичких лица. Међутим, тада је било реч о хиљадама истоветних прилога физичких лица, чија је појединачна вредност била далеко испод лимита. Таква ситуација може створити сумњу у истинитост приказаних извора прихода (нпр. када су даваоци лица која иначе примају социјалну помоћ), али решење за тај проблем се не може пронаћи у смањењу висине дозвољених прилога, већ у темељенијој контроли.

Ствар о којој би, међутим, требало размислити јесте увођење лимита за учешће прилога који долазе од једног или више повезаних лица у укупним приходима једне изборне кампање. Наиме, ако је сврха постављања законског ограничења спречавање ситуације да се политичке странке нађу у односу зависности према својим финансијерима, није свеједно да ли ће прилог од 100 хиљада евра примити изборна листа чија укупна кампања вреди 5 милиона евра или она чија цела кампање кошта тек нешто више од вредности примљеног прилога. Најзад, у вези са ограничавањем прилога треба размотрити могућност да такви лимити не важе за случај када лице које је кандидат на председничким изборима жели да уложи сопствени новац, који има доказано порекло, у сопствену кампању. Наиме, у том случају ограничење се не би могло правдати опасношћу од стварања зависности према финансијеру.

Када је реч о препоруци да се ограниче трошкови кампање, она јесте веома значајна. Непостојање таквог ограничења, у садејству са неколико других чинилаца, доводи до тога да промотивне активности током предизборне кампање буду обимније, па самим тим и скупље него што је то реално потребно за представљање изборних листа, програма и кандидата бирачима. Поред непостојања ограничења за укупне (или поједине) трошкове кампање, до овакве ситуације доводе следећи чиниоци: 1) законско решење према којем изборне листе добијају 80% буџетских дотација (50% у случају председничких избора), на основу успеха на изборима. У ситуацијама када постоји изразита доминација једног политичког субјекта, што је у Србији био случај на изборима од 2014. до 2020, то представља подстицај за доминантног политичког субјекта да за планира скупљу кампању, на коју ће утрошити сва средства која према изборним прогнозама очекује да ће добити из буџета; 2) законско решење које омогућава да се у изборну кампању уложе буџетска средства добијена за другу намену (финансирање редовног рада, то јест, за све оно што *није* изборна кампања).

Поменути разлози у вези са одредбама Закона, као и чињеница да друге изборне листе, на основу прогноза изборног успеха, нису биле нарочито атрактивне за донаторе из приватног сектора, довела је до тога да у укупним пријављеним расходима кампање, на последњим парламентарним изборима листа СНС учествује са 56%, листа СПС – ЈС са 17%, док је на преосталих 19 листа отишло тек нешто више од четвртине укупних расхода. За кампању СНС пријављени расход је био 686 милиона динара (преко 5,8 милиона евра). Постављање евентуалних ограничења за финансирање кампање (нпр. у Чешкој је тај лимит око 4,5 милиона евра, при чему је реч о држави са нешто већим бројем становника и развијенијом привредом од Србије), имало би за ефекат нешто већу равноправност учесника избора у њиховом представљању пред бирачима. Поред тога, таква ограничења би могла имати за последицу и уштеде у буџету Републике, будући да је он, било директно или посредно, главни извор финансирања изборних кампања у Србији. Међутим, постављање било каквих ограничења те врсте би морало бити праћено успостављањем стриктних правила и адекватног система контроле за непосредно финансирање кампање од стране трећих лица.

Искуство Чешке

Ограничења за чешке предизборне кампање постављена су 2016. године према препорукама GRECO-а. На општим изборима, где бирачи бирају чланове посланичког дома (доњи дом чешког парламента), укупни лимит кампање је постављен на 90 милиона чешких круна (приближно 3,5 милиона ЕУР). За остале предизборне кампање постоје такође фиксна ограничења која одговарају очекиваним трошковима кампање. Једини изузетак су избори за локалне скупштине, где би било незгодно регулисати на исти начин кампању у селу од 100 гласача и изборе у Прагу.

Финансијска ограничења изборних кампања могу спречити људе или групе са наизглед неограниченим ресурсима да троше новац без граница, а како би стекли политичку моћ преко уложеног новца. Када политичке странке унапред знају колика би требало да буде њихова максимална потрошња за кампању, оне теже да избегну трошење милиона само како би водиле грандиознију кампању од противника. Постављање ограничења наводи странке да размишљају како да припреме ефикасну кампању.

Свако ограничење финансирања кампање не би функционисало да нема алата за контролу трошкова партија и кандидата. Надзорно тело игра кључну улогу да пази на укупну потрошњу у кампањи, али такво тело се не може ослањати само на податке које су доставиле странке. Она мора бити у стању да утврди стварни трошак, припише вредност доприносима у натури, уђе у траг спонзорима политичке рекламе и санкционише оне који прелазе постављене границе или крше закон како би смањили своје издатке. У супротном, ограничења би била само на папиру и не би могла донети жељени ефекат.

Непосредно финансирање изборне кампање од стране трећих лица

Према правилима која је донео актуелни Закон о финансирању политичких активности (2011), а слично је било и према решењима из претходног Закона о финансирању политичких странака (2003), сва средства намењена за финансирање изборне кампање уплаћују се на посебан рачун за финансирање кампање и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са тог рачуна (члан 24, ст. 3). Стога се чини да у Србији уопште не постоји могућност да неко други директно плати трошак који се односи на изборну кампању политичког субјекта, а да то буде у складу са Законом.

Ипак, Закон препознаје могућност да физичко или правно лице учини бесплатну услугу или да политичком субјекту нешто да као поклон. Такви поклони и услуге фактички представљају ситуацију где средства за финансирање кампање нису прикупљена на посебан рачун, нити су плаћена са њега. Тако би се, на пример, могло догодити, мада примери те врсте нису запажени у пракси, да нека фирма закупи 100 билборд места за период кампање без спецификавања намене, а да потом уступи тај огласни простор учеснику на изборима. Да би овај вид прилога био дозвољен, морали би бити испуњени сви законски услови, како код донатора (нпр. да није реч о страном лицу, удружењу, предузећу које обавља поједине делатности или дугује за порез, достављање изјава политичком субјекту итд.), тако и на страни политичког субјекта (обавеза вођења евиденције о неновчаном прилогу, објављивање прилога веће вредности).

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

До спорних ситуација долази чак и када су активности приметне у јавности. Транспарентност Србија је кроз мониторинг финансирања кампање 2020. уочила да је неколико политичких субјеката вршило оглашавање на друштвеним мрежама, као и телефонско позивање грађана, а да се у поднетим финансијским извештајима уопште не наводе ове врсте трошкова. То представља индицију да је део трошка кампање плаћен директно од стране трећих лица, односно скривених донатора. Чувен је и случај са парламентарних избора 2016. када је ТВ Хепи емитовала огласе за СНС вредне око пола милиона евра, али странка није тај трошак приказала у финансијском извештају, тврдећи да те рекламе није ни наручила.¹⁰

Финансирање кампање од стране трећих лица се може посматрати из још једног угла. То су ситуације када се неко физичко или правно лице оглашава у вези са изборном кампањом, на тај начин помаже или одмаже некој изборној листи или кандидату, али то чини у своје име, а не у име и за рачун политичког субјекта. Вођење кампање ове врсте у Србији није регулисано. Нека правила постоје једино када је реч о оглашавању на електронским медијима, али су недоречена. На пример, према Правилнику РЕМ за изборе 2020. (који се односио једино на РТС и РТВ, док су за друге медије постојале само препоруке), „Политичко оглашавање јесте јавно саопштење емитовано у виду огласне поруке, у замену за новчану или другу накнаду, којим се препоручују подносилац изборне листе или кандидат или њихове активности, њихове идеје или ставови у циљу њиховог успеха на изборима.“ Као што се може видети, у норми се не прецизира ко може да наручи и плаћа поруке којима се „препоручују изборне листе“. Ипак, и поред непостојања правног основа за такву тврдњу, током кампање 2020. РЕМ је заузео становиште да право на политичко оглашавање имају само „проглашене изборне листе“¹¹.

Када је реч о другим видовима оглашавања примењују се само општа правила (употреба личног добра, забрана упоредног оглашавања, заштита малолетника итд.). На пример, према члану 15. Закона о оглашавању не би било дозвољено трећем лицу да постави билборд са ликом неког кандидата на изборима без његовог пристанка. Најзад, за спровођење других активности кампање од стране трећих лица нису прописана правила. Тако, не би постојале препреке да удружење пољопривредника у доба изборне кампање организује митинг са захтевом да се повећају државне субвенције. Иако би се захтеви таквог удружења подударали са политичким програмом неке замишљене „Земљорадничке странке“, та странка не би морала да у свом финансијском извештају обухвати трошкове митинга који је организовало удружење.

У вези са овим питањем је и једна од препорука ОДИХР: 19. *Могло би се разматрати увођење законске обавезе везано за идентификацију добављача на свим штампаним и дигиталним материјалима за изборне кампање, као и санкције због непоштовања закона и његовог*

¹⁰ <https://pescanik.net/sns-duguje-pola-miliona-evra-za-reklame/>

¹¹ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/zabrana-emitovanja-boikot-spotova-zakonski-neutemeljena-rem-posvecen-stvaranju-iluzije-o-ravnopravnosti/>

ефикасног спровођења, укључујући конфисковање материјала за изборну кампању на којем није јасно видљива ознака добављача.

Чињеница да финансирање кампање од стране трећих лица није до сада добило већу пажњу може се тумачити и као показатељ да постојећи обим контроле постављених правила није довољан. За веровати је да би, уколико би контроле биле свеобухватне, учесници на изборима чешће посезали за овим начином заобилажења правила.

Поред тога, на глобалном нивоу, питање вођења и финансирања кампање од стране трећих лица је постало нарочито значајно у вези са оглашавањем на интернету и путем друштвених мрежа. Стога је потребно да се јасно уреди право на оглашавање у вези са кампањом од стране трећих лица (да ли могу да га врше и под којим условима), као и да се утврде правила о вођењу евиденција за кампање које у вези са изборима воде трећа лица, средствима која се у ту сврху могу користити и извештавању о приходима и расходима таквих кампања. У вези са тим, Србија треба да размотри моделе који већ постоје у другим земљама, између осталог и у Чешкој.

Ово питање је такође веома значајно у контексту потребе да се уреди финансирање кампање за референдум. Наиме, код тог вида изјашњавања не постоје званични учесници кампање. Предлог референдумског питања долази од државних органа, али они не би смели да на одлуку грађана утичу тиме што би буџетским новцем промовисали један од могућих одговора. Сви други заговорници једног од понуђених одговора (нпр. политичке странке, удружења, предузећа), су у референдумској кампањи „трећа лица“ и финансирање њихових кампања треба да буде подвргнуто правилима. С обзиром на могућност да се национални референдум распише можда већ ове године, то је још један од разлога да се питање финансирања кампање од стране трећих лица уреди, не само у Закону о финансирању политичких активности, већ и у Закону о референдуму и народној иницијативи.

Искуство Чешке

У политичким кампањама увек постоје нестраначки актери који могу значајно подржати политичке кандидате, чак и финансијски. Стога има смисла регулисати улогу ових „трећих лица“ како би се осигурала легитимност њиховог присуства у кампањи, али и да би се с друге стране осигурала законитост њихових дела.

У Чешкој Републици Изборни законик ограничава трошкове кампање за трећа лица и захтева од да отворе онлајн транспарентни банковни рачун и званичну веб страницу. Кампања „трећег лица“ такође мора бити потписана. Власти могу обуставити непотписану кампању и њено вођење отвара простор за истрагу и санкционисање. Регистровани ентитет трећег лица добија регистрациони број и Канцеларија за надзор финансирања политичких партија и покрета објављује релевантне податке о њима.

Ове одредбе с једне стране формализују политичке активности свих актера у кампањи (укључујући грађанске покрете итд.), С друге стране ефикасно спречава анонимне „црне“ кампање, крипто кампање и намештање кампања од стране страних група утицаја. Ипак, то такође отвара раскол међу странкама и њиховим алатима и средствима за кампању.