

---

# Finansiranje izborne kampanje u Srbiji – ključni problemi i moguća rešenja

---

*Transparentnost Srbija, Beograd, avgust 2019*

## Sadržaj

|  |    |
|--|----|
| Uvod .....   | 3  |
| Postojeći planovi i međunarodne obaveze Republike Srbije .....                           | 4  |
| Finansiranje izborne kampanje kao problem u domaćim planskim aktima .....                | 4  |
| Finansiranje izborne kampanje i međunarodne obaveze Srbije .....                         | 5  |
| Osvrt na pojedine neispunjene preporuke ODIHR iz 2017.....                               | 6  |
| Osvrt na pojedine neispunjene preporuke ODIHR iz 2016.....                               | 8  |
| Ključne preporuke organizacije Transparentnost - Srbija .....                            | 9  |
| Koji su glavni problemi u vezi sa finansiranjem kampanje? .....                          | 10 |
| Problemi koji se odnose na nedostatke u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti..... | 10 |
| Nedostaci u drugim bitnim propisima .....  | 11 |
| Pojedini problemi iz prakse koja zahtevaju rešenje .....                                 | 12 |
| Problemi iz nepravilne prakse primene postojećih normi.....                              | 12 |
| Prioritetni predlozi za dalje postupanje .....   | 13 |

---

## Uvod

Transparentnost – Srbija u kontinuitetu prati oblast finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja u Srbiji od donošenja Zakona o finansiranju stranaka iz 2003 i njegove prve primene na predsedničkim izborima 2004, kao i postupanje državnih organa koji su nadležni za kontrolu finansiranja izborne kampanje. Glavni deo monitoringa je nezavisno prikupljanje podataka o najbitnijim troškovima izborne kampanje i poređenje sa podacima koji su o tome prijavljeni u izveštajima o finansiranju kampanje. Na ovaj način smo pratili i izbore održane 2007, 2008, 2012, 2014, 2017. i 2018.

Počev od parlamentarnih, predsedničkih, pokrajinskih i lokalnih izbora 2012, razvili smo metodologiju za sistematsko praćenje fenomena „funkcionerske kampanje“, koji je sa finansiranjem kampanje u neposrednoj vezi, kao i za medijsku promociju te kampanje. Naime, kroz promotivne aktivnosti nosilaca javnih funkcija se u praksi obezbeđuje značajna dodatna medijska promocija onih političkih subjekata koji su na vlasti, usled čega se smanjuje potreba za plaćenom promocijom kod tih učesnika izbora, a povećava potreba za plaćenom promocijom kod svih drugih političkih stranaka, koalicija i grupa građana. Po ovoj metodologiji smo pratili i parlamentarne i gradske izbore 2014, parlamentarne izbore 2016, predsedničke 2017 i gradske 2018. Bitno je napomenuti da je nakon 2011. zakonski okvir bitno unapređen i da su tada prvi put stvoreni uslovi da kontrolu finansiranja izborne kampanje kao i nekih oblika korišćenja javne funkcije za potrebe izborne kampanje vrši nezavisni državni organ – Agencija za borbu protiv korupcije.

Izveštaji o finansiranju ranijih izbornih kampanja su dostupni na stranici „publikacije“<sup>1</sup> i „inicijative i analize“<sup>2</sup> na našem sajtu, kao i u brojnim saopštenjima i komentarima.

U tekstu koji sledi predstavljeni su najvažniji delovi tih nalaza, sa fokusom na oblasti u kojima je potrebno izmeniti propise ili praksu i osvrst na najvažnije međunarodne obaveze Srbije u vezi sa ovim pitanjem. Posebno su istaknuta pojedina pitanja koja su se postala aktuelna tokom poslednjih meseci.

---

<sup>1</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/publikacije/knjige-i-prirucnici>

<sup>2</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

---

## Postojeći planovi i međunarodne obaveze Republike Srbije

# Finansiranje izborne kampanje kao problem u domaćim planskim aktima

U vezi sa finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja su prepoznati značajni problemi već 2013, u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018 i u pratećem Akcionom planu<sup>3</sup>. Akcioni plan za poglavlje 23 pregovora Republike Srbije i EU iz 2016, preuzeo je, uz modifikacije, deo ovih mera. Međutim, ovi planovi nisu ispunjeni, ni u postavljenim rokovima, ni do isteka predviđenog vremena primene (kraj 2018). Aktuelni nacrt revizije ovog akcionog plana<sup>4</sup> predviđa da Zakon o finansiranju političkih aktivnosti bude izmenjen u prvom kvartalu 2020.

Pored toga što ovi planski dokumenti nisu bili sprovedeni, problem predstavlja i sledeće:

- u planskim dokumentima nisu identifikovani svi problemi u ovoj oblasti zbog kojih bi trebalo menjati zakon ili praksu već samo neki od njih (nedovoljno precizno postavljene dužnosti državnih organa i nedovoljna transparentnost podataka)<sup>5</sup>;
- planski dokumenti nemaju dovoljno precizne idikatore za ocenu uspešnosti (AP za poglavlje 23) ili dovoljno ambiciozne ciljeve (AP za primenu antikorupcijske strategije);
- aktivnosti koje su ocenjene kao ispunjene nisu u potpunosti ostvarile cilj (analiza primene Zakona);
- aktuelni plan predviđa izmene Zakona u roku koji ne može da obezbedi primenu na prvim sledećim parlamentarnim izborima.

---

<sup>3</sup> <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan/>

<sup>4</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/24658/prvi-nacrt-revidiranog-ap-pg23-izmenjen-na-osnovu-komentara-organizacija-civilnog-drustva-.php>

<sup>5</sup> Više o tome u analizi: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Izvetaj\\_o\\_sprovođenju\\_Strategije.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvetaj_o_sprovođenju_Strategije.pdf)

## Finansiranje izborne kampanje i međunarodne obaveze Srbije

Republika Srbija je zadovoljavajuće uskladila svoje zakonodavstvo u ovoj oblasti sa preporukama GRECO iz trećeg kruga evaluacije (decembar 2010), donošenjem aktuelnog zakona iz 2011, prema ocenama te organizacije. Treba, međutim, imati na umu da efekti primene tih normi, kao i slabosti normi koje su se u međuvremenu pokazale, nisu bile predmet ocene ovog mehanizma Saveta Evrope<sup>6</sup>. Naime, praksa ovog tela je takva da se jednom data pozitivna ocena (koja se u ovom slučaju odnosi na zakonska rešenja), ne preispituje nakon prijema zadovoljavajućeg izveštaja.

Između ostalog, u skladu sa tim preporukama GRECO, u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. određen je period izborne kampanje na koji se odnosi finansiranje, razmotreno je (u praksi ukinuto) nelogično ograničenje maksimalnih troškova kampanje (koje je bilo neosnovano vezano za nivo dobijenih budžetskih sredstava), produžen je rok za podnošenje izveštaja o finansiranju kampanje sa 10 na 30 dana, određen je datum za podnošenje godišnjih finansijskih izveštaja, uređena su pravila za priloge u naturi, pravila za korišćenje javnih resursa u izornoj kampanji, pravila o kreditima, postavljeno je pravilo da se prilozi preko određene vrednosti (u Zakonu svi) moraju uplatiti preko računa, uvedena su pojedina pravila za kontrolu fondacija koje osnivaju političke stranke, precizirana su pravila o objavljivanju finansijskih izveštaja i o obaveznoj reviziji tih izveštaja, precizirana su ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije u kontroli finansiranja stranaka i kampanja, postrožena su pravila o kažnjavanju nezakonitog finansiranja i povećano vreme koje treba da prođe pre nastupanja zastarelosti za te prekršaje<sup>7</sup>.

Republika Srbija je dobila brojne preporuke od posmatračke misije ODIHR (OEBS) nakon parlamentarnih i predsedničkih izbora 2016. i 2017. po kojima nije postupila. Evropska komisija se u svojim izveštajima tokom poslednjih nekoliko godina uglavnom poziva na ovu činjenicu.

Evropska komisija se u svojim godišnjim izveštajima pozivala na to da ove preporuke nisu ispunjene i uglavnom nije pominjala probleme koji su nastali ili su se u značajnom obimu pokazali u kasnijem periodu (posle 2017)<sup>8</sup>, npr. u vezi sa finansiranjem kampanja i mogućnim zloupotrebama javnih resursa na lokalnim izborima, u vezi sa mogućim sukobom interesa kod kontrole zakonitosti finansiranja kampanje od strane Agencije za borbu protiv korupcije, u vezi sa troškovima masovnih skupova i političkom propagandom u elektronskim medijima van perioda kampanje i drugo. S druge strane, bitno je naglasiti da u najnovijem izveštaju, Evropska komisija traži ne samo da se primene preporuke OEBS/ODIHR, već i ranije date preporuke GRECO. Ovaj zahtev se posebno odnosi na to da „sistem za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja postane transparentniji i delotvorniji“. Formulacija je zanimljiva, jer se u prvi plan ističe nedovoljna transparentnost i delotvornost *sistema kontrole finansiranja*, a ne samo nedovoljna transparentnost pojedinih aspekata finansiranja kampanje.

<sup>6</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35b>

<sup>7</sup> Deo izveštaja koji se odnosi na tražene izmene pravila o finansiranju stranaka i kampanja su usvojene u oktobru 2012.

<sup>8</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca358>

<sup>8</sup> [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf)

## Osvrt na pojedine neispunjene preporuke ODIHR iz 2017

Napomena: širi osvrt na ove preporuke dostupan je u okviru posebnog dokumenta.<sup>9</sup> Komentari TS su dati ispod odgovarajućih **preporuka ODIHR**.

**1. Izorno zakonodavstvo bi trebalo sveobuhvatno i inkluzivno preispitati radi rešavanja svih esencijalnih aspekta, korigovanja nedostataka i nejasnih odredaba, kao i radi obezbeđivanja ovlašćenja institucijama koje će im omogućiti potrebnu kontrolu i nadzor nad sprovođenjem izbornog procesa.**

Kod ove opšte preporuke za poboljšanje zakona, koja se odnosi na izbore, ima nekoliko bitnih činjenica važnih za reforme u Srbiji. Ključna reč je „sveobuhvatnost”. Naime, dosadašnje reforme u oblasti izbornog zakonodavstva uvek su bile parcijalne. U okviru tih reformi rešavana su (ne uvek dosledno ni u tom pogledu) pitanja sprovođenja samog izbornog procesa i rada izborne administracije. Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja bilo je tretirano u okviru antikorupcijskog zakonodavstva, a oglašavanje i predstavljanje u medijima u posebnim zakonima, koji su imali znatno širi zahvat. Najzad, nekim pitanjima nije posvećena dovoljna pažnja ni u jednom zakonu, kao što je slučaj sa radom državnih organa i javnih funkcionera u doba izborne kampanje. Značajna je i preporuka da sam proces pripreme izmena zakona bude inkluzivan. Međutim, iako je ova preporuka u celini dobra, za praćenje njenog izvršenja bilo bi daleko zgodnije da su unapred identifikovane slabosti koje bi trebalo rešiti izmenama zakona.

**2. Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti u takmičenju, potrebno je strogo podeliti one aktivnosti koje su državničke i one koje su stranačke, i pridržavati se te podeli.**

Ova preporuka odnosi se na veoma raširenu pojavu „funkcionerske kampanje”, koja bi mogla da se spreči, ili makar ograniči, kada bi uloge javnog i stranačkog funkcionera bile jasnije podeljene. Misija ODIHR-a ne govori o propisu koji bi ovde trebalo doneti ili promeniti, pa čak ne ističe ni potrebu da se ovo zakonski uredi. Umesto toga, govori se o razdvajanju dve vrste aktivnosti u praksi. Pošto trenutno postoje obaveze javnih funkcionera, koji su takođe i političari (u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno Zakonu o sprečavanju korupcije koji će ga zameniti od 1. septembra 2020), da jasno naglase u kojem svojstvu nastupaju, kao i zabrana da koriste javne resurse za partijsku promociju, preporuka bi se mogla razumeti kao poziv na primenu tih zakonskih normi. To je potrebno, ali ne i dovoljno, jer same norme nisu dovoljno razvijene.

**3. Odredbe o finansiranju stranaka i izborne kampanje moraju se dodatno poboljšati u skladu s ranijim preporukama OEBS/ODIHR-a radi uvođenja strožih propisa i veće transparentnosti.**

Na ovom mestu se ODIHR poziva na svoje ranije preporuke (posebno su predstavljene u nastavku teksta). Treba naglasiti da su u međuvremenu, posle preporuka ODIHR-a iz 2016, stigle i preporuke eksperta koji je angažovan u okviru EU projekta<sup>10</sup>. Njegova analiza je zamišljena kao osnova za unapređenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 evropskih integracija, do čega još nije došlo.

**4. Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da koristi svoj mandat u potpunosti tako što će proaktivno da posmatra i istražuje svaku potencijalno netransparentnu aktivnost učesnika izbora u kontekstu sprovođenja izbora.**

Preporuka nije dovoljno vešto sročena. Tačno je da Agencija treba da se služi svojim ovlašćenjima u većoj meri, ali bi trebalo tražiti da ona to čini kako bi otkrila nezakonite radnje, a ne „netransparentne aktivnosti učesnika izbora”. Dok je netransparentno finansiranje kampanje (npr.

<sup>9</sup> Detaljnije u [http://www.preugovor.org/upload/document/predsedniki\\_izbori\\_-\\_sprovoenje\\_zakona\\_i\\_evropske\\_.pdf](http://www.preugovor.org/upload/document/predsedniki_izbori_-_sprovoenje_zakona_i_evropske_.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8673-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>

lažiranje porekla novca) protivno zakonu, neke aktivnosti stranaka su opravdano skrivene od očiju javnosti – npr. dogovori u vezi sa porukama koje će biti poslate sa stranačkog skupa.

**5. Državni organi ne bi trebalo da se mešaju u aktivnosti medija i novinara, kojima bi trebalo da bude omogućeno da deluju slobodno bez zastrašivanja ili pritiska, administrativnih sankcija ili drugih oblika nepravednog uticaja.**

Ova preporuka koja se odnosi na praksu postupanja državnih organa jeste primerena, ali je teško objektivno pratiti. Naime, u znatnom broju slučajeva kada novinari ili mediji govore da određeno ponašanje predstavlja pritisak državnih organa ili političara, zvaničnici to negiraju. Još gore stoje stvari sa mogućnošću procene da li neko ponašanje nosilaca vlasti generalno ili pak „opšta klima u društvu” zastrašuju novinare.

**6. Nadzorne aktivnosti Regulatornog tela za elektronske medije trebalo bi eksplicitno proširiti na sve aspekte izveštavanja o izborima. Regulatorno telo za elektronske medije bi moglo da deluje samoinicijativno, uključujući u to i delovanje koje se zasniva na sistematskom praćenju izveštavanja medija i proceni da li su mediji postupali u skladu s postojećim propisima. Trebalo bi razmotriti moguće izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima radi obezbeđivanja efikasnijih sankcija, uključujući u to i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje.**

Ovom preporukom traži se promena prakse postupanja REM-a, koji trenutno ne postupa proaktivno u mnogim situacijama kada je izveštavanje elektronskih medija sporno sa stanovišta propisanih standarda. Budući da REM trenutno manje-više sam određuje kada će, a kada neće delovati proaktivno, u kojem obimu će pratiti rad medija tokom kampanje i koliko brzo će rešavati predstavke, logično se na to nadovezuju sugestije za izmenu Zakona o elektronskim medijima. Istina, takve izmene su, pre svega, potrebne da bi se preciziralo šta je to što REM mora da uradi kada prati medije u izornoj kampanji. Iako bi se kazne svakako mogle učiniti efikasnijim, a povrede zakona utvrđivati brže, i sada je mnogo veći problem izbegavanje REM-a da se bavi svojim poslom, a ne nejasnost ili nepotpunost ovlašćenja koje to telo ima na osnovu zakona.

**15. Državna tela bi trebalo da preduzmu odlučne mere radi sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući u to i zaposlene u državnim institucijama i institucijama povezanim sa državom. Slučajevi iznude moraju se temeljito istražiti, a pojedinci odgovorni za to sankcionisati.**

Preporuka dobro ističe problem, ali bi bilo bolje da je još konkretnije formulisana. Javni tužilac je državni organ koji bi trebalo da postupa proaktivno, da ispita svaku poznatu sumnju u zloupotrebe službenog položaja, prinudu i davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem. Javni tužilac pre svega, ali i drugi organi (Agencija za borbu protiv korupcije, REM) trebalo bi da ohrabre uzbunjivače da prijave veći broj slučajeva u kojima se sumnja na povredu ovih pravila.

**16. Trebalo bi poduzeti sveobuhvatne mere radi jačanja finansijske i uređivačke nezavisnosti javnih servisa. Trebalo bi razmotriti oblike adekvatnih finansijskih mehanizama da bi se smanjila zavisnost od državnog budžeta. Zakoni kojima se reguliše rad medija trebalo bi da se u potpunosti primenjuju da bi se obezbedila veća transparentnost vlasničke strukture medija i njihovo finansiranje.**

Ova preporuka odnosi se na čitav niz propisa i problema, koje medijska reforma nije do kraja rešila. Kao što se i navodi u preporukama, reč je o širem okruženju za sprovođenje demokratskih izbora, a izbori su samo jedan od brojnih razloga zbog kojih bi trebalo menjati ove propise.

**17. Mediji, naročito javni servis, trebalo bi da razmotre usvajanje mera kojima će sami regulisati svoj rad da bi obezbedili pravednu i nezavisnu uređivačku politiku u praćenju izborne kampanje, uključujući u to naglašavanje jasnog razgraničenja između zvaničnih aktivnosti kandidata i njihovog**

**pojavljivanja kao dela kampanje kako bi se sprečilo da zbog izveštavanja o državnim zvaničnicima ostali kandidati budu nepravedno zakinuti.**

Misija ODIHR-a dobro uočava potrebu da mediji uredi način svog izveštavanja o aktivnostima javnih funkcionera u doba izborne kampanje. Međutim, treba imati u vidu da samostalne inicijative medija ni u kom slučaju ne mogu da zamene zakonsku regulativu i nadzor nad njenim sprovođenjem. Budući da već postoje pravila koja se odnose na elektronske medije, rešenje problema je u tome da REM koristi svoja zakonska ovlašćenja. Pored toga, mediji nemaju obavezu da isto tretiraju sve kandidate i partije, jer im neki mogu biti legitimno bliži od drugih zbog određene uređivačke politike i publike kojoj se obraćaju. S druge strane, javni funkcioneri nemaju pravo da svoje partijske interese promoviraju kao da su javni, pa bi pravila trebalo da postoje prevashodno za njih. Kada bi ta pravila bila sveobuhvatnija i jasnija, bilo bi mnogo manje situacija u kojima bi mediji došli u priliku da „pogreše“ pri izveštavanju.

### **Osvrt na pojedine neispunjene preporuke ODIHR iz 2016<sup>11</sup>**

Preporuke koje je OEBS/ODIHR dao nakon prethodnih izbornih procesa bile su veoma slične najnovijima, a mnoge od njih i identične. Među onima koje se ne pominju izričito u izveštaju iz 2017, a stoje se u prethodnom (nakon parlamentarnih izbora 2016)<sup>12</sup>, nalaze se i sledeće bitne preporuke:

**4. Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti i zagarantovalo odvajanje državnih i stranačkih interesa, trebalo bi razmotriti usvajanje propisa za regulisanje izborne kampanje, uključujući u to i propise za sprečavanje zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Usklađenost sa zakonom bi trebalo da prati kompetentno i nezavisno telo, dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti, s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje.**

Ova preporuka se u nešto sažetijem obliku može naći i u izveštaju iz 2017. Bitno je to što se traži donošenje propisa koji bi uredili izbornu kampanju, kao i zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Sadašnja pravila u vezi sa tim pitanjima nalaze se u nekoliko različitih propisa, dok pojedina bitna pitanja vođenja kampanje uopšte nisu uređena.

**5. Da bi se postigla veća transparentnost finansiranja izborne kampanje, trebalo bi razmotriti ranije preporuke OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije, uključujući u to i uvođenje limita na potrošnju, obaveze podnošenja privremenih finansijskih izveštaja, kao i pravovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja i zaključaka ABPK-a. Zakonom bi trebalo da se propišu proporcionalne i destimulativne sankcije, a nepravilnosti bi trebalo da budu sankcionisane.**

Ovde se pominje potreba za uvođenjem nekoliko izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Sve predložene promene su bitne, ali nisu našle svoje mesto ni u izmenama zakona s kraja 2014, ni u Nacrtu koji je Ministarstvo finansija izradilo u saradnji sa Agencijom ranije te godine, a koji kasnije nije dopunjen.

**17. Trebalo bi razmotriti regulisanje dela izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno kandidati na izbornim listama kako ne bi bili u nepravedno stečenom privilegovanom položaju u poređenju sa ostalim učesnicima izbora.**

Ova preporuka se u izmenjenom obliku pominje i 2017, uz stavljanje naglaska na postupanje samih medija. U preporukama iz 2016. (koje OEBS/ODIHR i dalje smatra validnim), jasnije je iskazana potreba da se materija uredi (zakonom).

<sup>11</sup> Detaljnije u [http://www.preugovor.org/upload/document/predsedniki\\_izbori\\_-\\_sprovoenje\\_zakona\\_i\\_evropske\\_.pdf](http://www.preugovor.org/upload/document/predsedniki_izbori_-_sprovoenje_zakona_i_evropske_.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

## Ključne preporuke organizacije Transparentnost - Srbija

Među prioritetima za borbu protiv korupcije<sup>13</sup> koje je TS formulisala pred prethodne parlamentarne izbore i dopunila pred formiranje aktuelne vlade Srbije navodi se sledeće:

„U vezi sa izborima i izbornom kampanjom Vlada i Skupština treba da daju doprinos poštovanju postojećih pravila i njihovom poboljšanju. Između ostalog, to podrazumeva podršku sprovođenju temeljne kontrole finansijskih izveštaja i primene zakonskih mera protiv eventualnih prekršilaca. Podsećamo da su za poštovanje propisa u izornoj kampanji nadležni sledeći organi, od kojih su neki samo delimično ispunili te obaveze tokom prethodnih izbornih ciklusa: Agencija za borbu protiv korupcije (u vezi sa finansiranjem kampanje i postupanjem javnih funkcionera u izornoj kampanji, uključujući i razdvajanje državne od stranačke funkcije), Regulatorno telo za elektronske medije (u vezi sa narušavanjem ravnopravnosti pri oglašavanju i predstavljanju učesnika izbora u medijima i poštovanjem pravila o načinu, vremenu i mestu političkog predstavljanja), Državna revizorska institucija (u vezi sa korišćenjem javnih resursa tokom kampanje), javno tužilaštvo (u vezi sa zloupotrebom javnih resursa i davanjem mita u vezi sa glasanjem i mogućim krivičnim delima u vezi sa nezakonitim finansiranjem) i Fiskalni savet (u vezi sa predizbornim obećanjima koja mogu imati uticaja na fiskalnu ravnotežu). Sa žaljenjem konstatujemo da još od 2000. nije formiran Nadzorni odbor Narodne skupštine, koji je obavezan na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika, a koji bi mogao da reaguje u situacijama kada ni jedan drugi organ nije nadležan. Takođe smatramo da bi zakonski okvir za izornu kampanju morao da se dopuni, pre svega kroz ograničavanje promotivnih aktivnosti javnih funkcionera u doba kampanje, kroz postavljanje pravila u vezi sa kampanjama koje treća lica vode u vezi sa izborima, omogućavanje javnosti podataka o finansiranju dok kampanja traje i uvođenje logičnijih pravila za dodelu budžetskih sredstava. Podsećamo da je Srbija dobila preporuke za izmenu i dopunu pravila od ODIHR i od TAIEX eksperta EU, da su već dva puta istekli rokovi za promene zakona iz domaćih strateških akata (kraj 2014. i kraj 2016), ali da problemi nisu rešeni.“

U okviru posebne tačke, koja se odnosi na izmene Ustava, ukazali smo na to da „postupak izmene Ustava (javna rasprava) i finansiranje kampanje za referendum koji prethodi potvrđivanju ustavnih izmena nije uređen, što takođe treba rešiti pre izjašnjavanja građana“. Iskustvo iz 2006. pokazuje da je građansko izjašnjavanje o Ustavu na referendumu bilo praćeno kampanjom državnih organa i političkih stranaka, uz izrazitu neravnopravnost oponenta predloženih rešenja.

Među 11 najbitnijih prioriteta u borbi protiv korupcije za 2019, čak tri se odnose na pitanje političkih kampanja i njihovog finansiranja:

- Zakonsko ograničavanje mogućnosti za vođenje “funkcionerske kampanje”, to jest, prividno redovnih aktivnosti javnih funkcionera koje se preduzimaju radi političke promocije;
- Uspostavljanje nezavisnog nadzora poštovanja zakona u vezi sa izborima i kampanjom, imajući u vidu nedovoljnu aktivnost nadzornih organa i sumnje u političku pristrasnost pri donošenju odluka (Regulatorno telo za elektronske medije, Agencija za borbu protiv korupcije, Republička izborna komisija, javna tužilaštva);
- Uvođenje pravila o finansiranju referendumske kampanje

13

[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Prioriteti%20u%20borbi%20protiv%20korupcije%20u%20Srbiji%202019.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prioriteti%20u%20borbi%20protiv%20korupcije%20u%20Srbiji%202019.pdf)

## Koji su glavni problemi u vezi sa finansiranjem kampanje?

### Problemi koji se odnose na nedostatke u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti

- Zakonom nije uređeno finansiranje pojedinih vidova kampanje koje se u stvarnosti vode ili koje se mogu očekivati (npr. u vezi sa izborima u mesnim zajednicama, za savete nacionalnih manjina, za referendum);
- Zakon ne uređuje vođenje kampanje u vezi sa izborima koje neposredno sprovode druga pravna lica u korist ili na štetu neke političke stranke, koalicije ili grupe građana;
- Status „grupa građana“, kao nosioca prava i obaveza nije dosledno uređen;
- Ni ukupni ni pojedini rashodi izborne kampanje nisu ograničeni ničim osim raspoloživim budžetom stranaka, koalicija i grupa građana, što povećava nesrazmeru u predstavljenosti pojedinih učesnika i utiče na porast troškova;
- Pravila o kreditima i zajmovima nisu dovoljno precizna, usled čega krajnji izvori finansiranja kampanje ostaju nepoznati i posle objavljivanja izveštaja;
- Pravila nisu dovoljno precizna u pogledu obaveze izmirivanja troškova kampanje do njenog okončanja, usled čega krajnji izvori finansiranja kampanje ostaju nepoznati i posle objavljivanja izveštaja;
- Zakon daje značajna ovlašćenja Agenciji za borbu protiv korupcije u vezi sa kontrolom finansiranja kampanje, ali ne i obaveze u pogledu vršenja te kontrole, rokova, objavljivanja i sadržaja izveštaja o kontroli; posledica je da Agencija ne koristi sve svoje nadležnosti, ne vrši sveobuhvatnu kontrolu, pojedine izbore ne kontroliše uopšte, objavljuje nepotpune izveštaje i to daleko posle okončanja kampanje, ne saopštavajući građanima ni informacije o utvrđenim činjenicama i pokrenutim postupcima čak ni u slučajevima o kojima postoje sumnje u kršenje zakona iznete u medijima;
- Svrha budžetskih izdvajanja za pokriće troškova izborne kampanje nije dovoljno jasno određena, usled čega iznos koji se dodeljuje iz budžeta ne podmiruje ni minimalne troškove predstavljanja (naročito na lokalnim izborima), dok u drugim slučajevima pravo na naknadu daleko premašuje realne troškove što podstiče lažno prikazivanje troškova;
- Raspodela budžetskih sredstava koja se vrši u jednakom delu svim učesnicima izbora događa se prekasno, kada su troškovi već nastali;
- Ne postoje pravila koja bi uredila na primeren način dodelu budžetskih sredstava i izveštavanje o troškovima kampanje za više izbora koji se održavaju istovremeno, usled čega se troškovi izborne kampanje proizvoljno prikazuju u jednom ili drugom izveštaju, u cilju da se izbegne povraćaj sredstava u budžet;
- Zakon pravi razliku između sredstava koja se iz budžeta dodeljuju za finansiranje redovnog rada i izborne kampanje. Međutim, izmenama Zakona iz 2014, na predlog poslaničke grupe SNS, omogućeno je da se sredstva dobijena za sprovođenje aktivnosti van kampanje upotrebe za kampanju, što ne samo da je apsurdno, već i stavlja u neravnopravan položaj druge učesnike izbora, a naročito vanparlamentarnu opoziciju, novonastale stranke i grupe građana, regionalne i lokalne stranke i pokrete, u odnosu na najveće parlamentarne stranke i parlamentarne stranke nacionalnih manjina;

- U pogledu priloga zakon bi trebalo preispitati i/ili precizirati po brojnim pitanjima, među kojima su: utvrđivanje vrednosti priloga u vidu besplatnih usluga, tretman volonterskog rada, parametri za utvrđivanje „netržišnih povoljnosti“, nemogućnost kandidata da sopstvenu kampanju finansira u većem obimu nego bilo koji građanin, tretman jemstva kao priloga itd.
- Ne postoji javnost podataka o izvorima finansiranja i troškovima kampanje u doba dok ona traje, a za to postoje mogućnosti, budući da se finansiranje odvija preko jedinstvenog računa;
- Krivično delo iz člana 38. st. 1. je loše formulisano – traži se namera, koja je pogrešno postavljena i na strani davaoca i na strani primaoca nedozvoljenih sredstava; Prekršajnim normama nisu pokriveni svi slučajevi kršenja Zakona; Mera „gubitka prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora“ nije postavljena dovoljno precizno i logično.

Napomena: ovo su navedene samo najkрупniji nedostaci rešenja iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Brojni drugi nedostaci i potreba za preciziranjem postoje u gotovo svakom članu tog zakona.

## Nedostaci u drugim bitnim propisima

- I pored brojnih loših iskustava i empirijski dokazanog korišćenja javnih funkcija radi dodatne promocije političkog subjekta, kroz navodne redovne aktivnosti javnih funkcionera, ova oblast nije precizirana zakonom, postavljanjem dodatnih pravila u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije (od 1.9.2020. Zakon o sprečavanju korupcije). Uređivanje ove oblasti je od izuzetnog značaja i sa stanovišta finansiranja izborne kampanje, zato što se kroz promotivne aktivnosti javnih funkcionera u praksi obezbeđuje dodatno predstavljanje njihovih političkih subjekata u informativnom programu medija, čime se smanjuje potreba tih političkih subjekata za plaćanjem promotivnih oglasa, a politički subjekti kojima ne stoji na raspolaganju ova mogućnost se stavljaju u neravnopravan položaj.
- Slično tome, postoji potreba za dopunom i preciziranjem pravila o postupanju državnih organa i drugih organa javne vlasti u doba izborne kampanje, kako bi se smanjio prostor za moguće zloupotrebe javnih resursa za svrhu političke promocije;
- Potrebne su dopune u zakonima koji uređuju rad medija i oglašavanje, kako bi se smanjile mogućnosti da se kroz finansiranje medijskih programa zaobilazno plaća pohvalno izveštavanje o radu nosilaca javnih funkcija i kako bi se smanjile mogućnosti da se kroz nepotrebno oglašavanje i sponzorstva od organa vlasti kupuje podrška medija;
- Potrebno je uvesti posebna pravila u vezi sa političkim oglašavanjem, jer se u praksi pokazalo da opšta pravila o oglašavanju nisu u potpunosti primerena za ovu vrstu oglasa;
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije i Zakonik o krivičnom postupku, predviđaju mogućnost angažovanja Tužilaštva za organizovani kriminal i primenu posebnih dokaznih radnji kod nekih krivičnih dela koja mogu biti u vezi sa nezakonitim finansiranjem kampanje (npr. zloupotrebe službenog položaja, davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem), ali ne i za krivično delo iz člana 38. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti;
- Potrebno je precizirati dužnosti drugih državnih organa koji imaju određenu ulogu u vezi sa pitanjima od značaja za izbornu kampanju, njeno finansiranje i kontrolu. To se pre svega odnosi na:

- Regulatorno telo za elektronske medije, u vezi sa monitoringom postupanja pružalaca medijskih usluga prema učesnicima u izbornoj kampanji;
- Javno tužilaštvo, u vezi sa pravovremenim ispitivanjem mogućih zloupotreba;
- Državnu revizorsku instituciju, u vezi sa godišnjim programom revizije i predmetom revizije finansijskih izveštaja političkih subjekata, kao i eventualnih zloupotreba javnih resursa;
- Poresku upravu i Agenciju za sprečavanje pranja novca, u vezi sa kontrolom tokova novca za kampanju;
- Nadzorni odbor, koji po Zakonu o izboru narodnih poslanika formira Narodna skupština, ukoliko ovaj koncept bude zadržan;
- Republičku izbornu komisiju, u vezi sa pravom na određivanje predstavnika pojedinih političkih subjekata da odrede članove biračkih odbora, kako bi se predupredilo finansiranje koje premašuje potrebe kontrole izbornog procesa;

## Pojedini problemi iz prakse koja zahtevaju rešenje

Izborna kampanja, u smislu zakona koji uređuje njeno finansiranje, ograničena je na period od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (odnosno početka predizborne tišine). S druge strane, mnoge aktivnosti koje de facto predstavljaju kampanju ili imaju značaja za njeno finansiranje počinju ranije, ili se mogu odvijati i van izbornog perioda (promotivni skupovi, oglašavanje na internetu i društvenim mrežama i slično), pa su izveštaji o finansiranju kampanje suštinski nepotpuni. Rešenje se može tražiti u produžetku trajanja kampanje, zabranu sprovođenja pojedinih promotivnih aktivnosti van kampanje ili u uvođenju obaveze da se neki troškovi koji su nastali ranije uključe u ove izveštaje.

Kako vreme prolazi, sve su značajniji troškovi izborne kampanje koji nisu neposredno vezani za Srbiju i kod kojih se kao pružaoci usluga učesnicima u izbornoj trci javljaju privredni subjekti koji nemaju sedište na teritoriji Republike Srbije i koji stoga nisu u obavezi da u postupku kontrole blagovremeno pružaju potrebne informacije domaćim kontrolnim organima (naročito u vezi sa internet oglašavanjem i oglašavanjem na društvenim mrežama).

Odbor Agencije i Savet REM rade u nepotpunom sastavu. Odbor Agencije nije zauzeo ili objavio stav o mogućem sukobu interesa direktora Agencije u vezi sa vršenjem poslova kontrole, imajući u vidu njegovu raniju povezanost sa političkom strankom (davalac priloga, predstavnik stranke u telu za sprovođenje izbora)<sup>14</sup>.

## Problemi iz nepravilne prakse primene postojećih normi

U praksi su zabeleženi slučajevi da su državni organi na pogrešan način tumačili propise, što ukazuje na to da rešenja ne mogu tražiti isključivo u promeni ili dopuni postojećih normi. Između ostalog, dosadašnji monitoring TS je pokazao da Agencija za borbu protiv korupcije nije pravilno ocenila kršenje postojećih obaveza javnih funkcionera u pogledu razdvajanja javne od političke funkcije, da je Agencija donela opšte mišljenje koje je suprotno zakonu u pogledu dozvoljenosti korišćenja službenih vozila za partijsku promociju (od strane funkcionera koji ne moraju da koriste takva vozila iz razloga zaštite bezbednosti), da je Regulatorno telo za elektronske medije nezakonito uskratilo podatke o nadzoru nad radom emitera (PMU) tokom izborne kampanje i da nije utvrdilo kršenje pravila u pogledu emitovanja predizbornih skupova političkih subjekata i drugo.

<sup>14</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9983-znacaj-konkursa-za-zamenika-direktora-agencije>

## Prioritetni predlozi za dalje postupanje

Ministarstvo pravde u saradnji sa Ministarstvom finansija: Formiranje radne grupe za izmenu i dopunu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koja bi uzela u obzir nacrt izmena i dopuna zakona pripremljen od strane radne grupe iz 2014, mišljenja TAIEK eksperta, preporuke ODIHR, ali i sve druge uočene slabosti i nedostake zakonskih rešenja iz nezavisnog monitoringa. U rad grupe bi trebalo uključiti na primeren način predstavnike političkih stranaka (npr. proširena radna grupa), kao i Agencije za borbu protiv korupcije, a zatim ga izneti na javnu raspravu.

Ministarstvo pravde: formiranje radne grupe radi izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u delu koji se odnosi na razdvajanje javne i političke funkcije (član 29), odnosno Zakona o sprečavanju korupcije (član 50), kako bi se ova norma upotpunila i precizirala, uzimajući u obzir preporuke ODIHR i nalaze nezavisnog monitoringa. O ovom tekstu bi na primeren način trebalo da se izjasne političke stranke, Agencija za borbu protiv korupcije i takođe bi trebalo da bude iznet na javnu raspravu.

Ministarstvo pravde: formiranje radne grupe radi izmena drugih povezanih propisa, u vezi sa krivičnim gonjenjem krivičnih dela koja su u vezi sa nezakonitim finansiranjem kampanje. I za ove izmene je potrebno sprovesti javnu raspravu.

Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo trgovine: formiranje radne grupe koja bi se bavila rešavanjem najhitnijih pitanja izmene medijskog zakonodavstva i propisa o državnom i političkom oglašavanju, a pre sveobuhvatnijih reformi koje će doći na red nakon usvajanja Medijske strategije.

Narodna skupština: organizovanje javnog slušanja povodom izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne antikorupcijske strategije i povodom dosadašnjih izveštaja o finansiranju kampanje i kontroli finansiranja kampanje.

Narodna skupština: izbor nedostajućih članova u Savetu REM i Odboru Agencije.

Regulatorno telo za elektronske medije: preciziranje pravila za postupanje PMU u vezi sa kampanjom, kao i internih pravila postupanja REM u vezi sa monitoringom kampanje, u okviru postojećeg zakonskog okvira i nakon njegove izmene, i objavljivanje tih pravila.

Agencija za borbu protiv korupcije: preciziranje pravila postupanja u kontroli finansiranja izborne kampanje, uporedo sa izmenom zakonskog okvira i objavljivanje tih pravila.

Javno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, REM i drugi nadležni organi: javni poziv svima koji imaju saznanja o kršenju pravila da ih prijave na poverljiv način i pravovremeno objavljivanje nalaza ispitivanja i informacija o preduzetim merama. Ovi organi treba da objave nalaze ispitivanja i informacija o preduzetim merama i u vezi sa nepravilnostima sa ranije održanih izbora, kao i po pitanjima koja su iskrsla u međuzbornom periodu.

Nedavna najava formiranja radne grupe Vlade „koja će raditi sa ODIHR na daljoj reformi izbornog procesa,<sup>15</sup> ukoliko se u nju uključe i predstavnici drugih državnih organa na primeren način, eventualno bi mogla imati ulogu koordinatora u sprovođenju gore navedenih reformi, kako bi se poštovali rokovi potrebni da reforme donesu efekat pre početka kampanje za naredne parlamentarne izbore.

---

<sup>15</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10680-preporuke-odihr-izborni-uslovi-i-radna-grupa-vlade>