

Коментари – Закон о финансирању политичких активности и препоруке ОДИХР

Транспарентност Србија, април 2024.

Достављено учесницима радног састанка 11.4.2024. у Народној скупштини и ажурирано са предлозима за Радну групу 6.5.2024.

Садржај

Коментари – Закон о финансирању политичких активности и препоруке ОДИХР	1
Коментар радне верзије измена и допуна Закона који је доставила Радна група Владе	3
Привидно испуњавање препоруке број 15 ОДИХР	3
Шта је ОДИХР затражио да се учини и да ли се то испуњава у Нацрту.....	3
Шта треба узети у обзир при разматрању	4
Предлози ТС за измене и допуне Закона	7
Коришћење јавних простора	8
Ознака препоруке ОДИХР: 13:2023	8
Кампање „трећих лица“	11
Ознака препоруке ОДИХР: 16:2023, 6:2022	11
Ограничење трошкова изборне кампање	17
Ознака препоруке ОДИХР: 16:2022, 18:2020, 3:2017	17
Благовремена додела средстава за финансирање кампање	20
Ознака препоруке ОДИХР: 16:2022	20
Кажњавање у случају кршења Закона	23
Ознака препоруке ОДИХР: 21:2020, 3:2017	23
Јавност података док кампања траје	32
Ознака препоруке ОДИХР: 18:2020, 3:2017	32
Поступање Агенције	34
Ознака препоруке ОДИХР: 16:2023, 17:2022, 4:2017	34

Коментар радне верзије измена и допуна Закона који је доставила Радна група Владе

Привидно испуњавање препоруке број 15 ОДИХР

Шта је ОДИХР затражио да се учини и да ли се то испуњава у Нацрту

Како је наведено, ове измене врше „у циљу испуњавања“ препоруке број 15. ОДИХР извештаја након избора из 2023.

Препорука гласи:

15. Да би се промовисале једнаке могућности у кампањи, могло би се размотрити укидање захтева за полагање јемства за политичке странке и групе грађана које нису заступљене у Народној скупштини и локалним скупштинама као предуслов за исплату прве рате јавних средстава за изборну кампању.

Као што се јасно може видети, препоруком се тражи од Србије **да размотри укидање изборног јемства** за поједине категорије политичких субјеката, а не и да то изборно јемство безусловно укине.

То значи да би прво требало размотрити разлоге због којих је ОДИХР дао овај предлог и разлоге због којих у ЗФПА постоји „изборно јемство“, па затим утврдити да ли би се укидањем изборног јемства отклонио проблем на који указује ОДИХР али и да ли би настале неке штетне последице због укидања јемства које по својим последицама премашују користи. Такође би требало сагледати да ли постоји неки други начин да се реши проблем на који указује ОДИХР. Поред свега тога, реализацију ове препоруке би требало разматрати у контексту раније датих, а неиспуњених препорука ОДИХР.

Предложене измене Закона о финансирању политичких активности не чине ништа од тога. Наиме, образложење се ни једном речју не осврће на разлоге због којих је изборно јемство уведено у правни систем Републике Србије 2011. године (доношењем претходно Закона о финансирању политичких активности), нити се објашњава због чега предлагач сматра прихватљивим да се одступи од општих правила за неке категорије политичких субјеката. Стога се, у суштинском смислу, ова препорука не испуњава (нема „разматрања“), иако на први поглед делује као да се то чини (јер се некритички прихвата сугестија ОДИХР).

Шта треба узети у обзир при разматрању

Став ТС у погледу ове препоруке је следећи:

Наведено питање би заиста требало размотрити, али би закључак требало да буде да ЗФПА не треба мењати на овај начин.

Неједнакост учесника избора

Први разлог за то је начелне природе - давањем привилегије једној категорији политичких субјеката нарушавају се права других учесника избора. Да би се разумело у чему се ово нарушавање огледа, потребно је сагледати и друге норме ЗФПА, то јест оне које се односе на финансирање „редовног рада“ политичких субјеката из буџета. Политички субјекти који су заступљени у скупштинама добијају месечне буџетске дотације које су намењене финансирању њиховог редовног рада, односно свега онога што представља политичку активност, *а није изборна кампања*. С друге стране, истина је да ЗФПА оставља могућност политичким субјектима да део ових средстава искористе и за плаћање трошкова изборне кампање. То, дубоко нелогично решење није постојало према слову ЗФПА из 2011, али је могућност уведена кроз амандмане из 2014, након чега је норма (из 2014) преузета и у ЗФПА из 2022.

ТС је дала предлог како да се овај проблем реши (амандман на члан 19. ЗФПА).

1. https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%C4%8Dkih_aktivnosti.pdf

Предложене измене ЗФПА би привилеговале политичке субјекте који нису заступљени у скупштинама у односу на оне који већ јесу, ослобађајући их обавезе полагања изборног јемства, а та привилегија не би увек била оправдана. Нема сумње да су политички субјекти који не добијају буџетску потпору за финансирање редовног рада у лошој стартној позицији пред изборе. Међутим, у још лошијем финансијском положају могу бити и неке политичке странке које су заступљене у скупштини (нпр. зато што странка отплаћује кредит чија је рата већа од прилива из буџета).

Уопште узев, треба имати у виду да буџетски новац за финансирање редовног рада и поред тога што се по постојећим законским решењима може користити и за кампању, није примарно намењен за то. Стога је принципијелно погрешно да законодавац пође од претпоставке да *све* парламентарне странке имају вишак новца који ће искористити за кампању.

Због тога је исправније да се равноправност учесника избора обезбеди на другачији начин: 1) тако што би у ЗФПА била враћена забрана коришћења буџетских дотација које су добијене за финансирање редовног рада за потребе финансирања кампање; 2) тако што би буџетске дотације за финансирање кампање биле исплаћиване знатно раније (по предаји изборне листе).

Изузетак омогућава изигравање правила које се не може спречити

Други разлог за неприхватање је чињеница да би овај изузетак од општег правила веома лако могле да искористе и политичке странке које јесу заступљене у скупштинама – тако што би поднеле заједничку коалициону изборну листу са неком странком која тренутно није заступљена у скупштини или тако што би уместо једне или више странака на изборе изашла новоформирана „група грађана“.

Изгледна штета за буџет

Поред тога, напомињемо да је изборно јемство је уведено Законом из 2011, како би се спречиле уочене злоупотребе („изборно-кампањско профитерство“) које су забележене на изборима 2004, 2007. и 2008. Бројне изборне листе и кандидати су тада користили релативно значајна буџетска средства по основу учешћа на изборима и то без адекватне контроле, да би на крају добиле мањи број гласова од броја потребних потписа за кандидатуру. Пре успостављања обавезе враћања новца у буџет у случају лошег успеха на изборима и пратеће обавезе полагања изборног јемства, буџетске дотације су биле мотив за подношење изборних листа и предлагање председничких кандидата.

Радна верзија измена ЗФПА предвиђа укидање изборног јемства за поједине учеснике, уз задржавање обавезе враћања новца у буџет у случају слабог изборног успеха (1% важећих гласова, 0,2% за мањинске листе). Оправдана је бојазан да ова обавеза у многим случајевима не би била испуњена, и да би услед тога настала штета за буџет. Наиме, новоформиране групе грађана по природи ствари, а ни многе политичке странке не располажу имовином из које би се могла извршити принудна наплата. Имајући у виду висину буџетских дотација за изборе и број политичких субјеката који по изборним резултатима остварују право на буџетске дотације, та штета би се могла проценити на **преко милион евра** по једном изборном процесу (преко 200 хиљада евра по једној групи грађана, коалицији или странци која не достигне „буџетски цензус“ а не располаже имовином).

Због свега наведеног, решење за проблем равноправног финансирања учесника кампање треба тражити на другом месту – кроз промену система финансирања изборне кампање из буџета. Све ово је наведено у допису Народној скупштини и посланичким групама пред седницу колегијума од 1.4.2024.

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

Недостаци предложених норми

Кључна норма у радној верзији измена и допуна Закона је допуна члана 25. ЗФПА, док све остале представљају усаглашавање са њом. У том невеликом члану постоји неколико крупних недостатака:

- Нејасно је значење израза „које нису биле“ (у ком тренутку „нису биле“). Ако је била да се норма односи на састав скупштине у моменту расписивања избора, онда је „биле“ непотребно.
- Нејасно је значење израза „заступљене“, односно он подлеже тумачењу или доводи до ненамераваних последица. На пример, ако неки народни посланик приступи која није учествовала на претходним изборима, та странка је заступљена у Народној скупштини и по овој одредби не би била ослобођена полагања јемства иако не добија средства из буџета за

финансирање редовног рада. С друге стране, странка која добија средства из буџета за финансирање редовног рада, а у међувремену су је напустили сви народни посланици, више није „заступљена“ у скупштини.

- Нејасно је ко би имао, а ко не би имао обавезу полагања изборног јемства у случају коалиција као политичког субјекта, нарочито када коалицију чине странке које су „заступљене“ у скупштини и оне које нису.
- Нејасно је да ли би обавезу полагања изборног јемства имале странке које су „заступљене“ у једној скупштини (нпр. покрајинској) када излазе на друге изборе (осим нпр. покрајинских).
- У случају групе грађана која промени назив или промени неке од „чланова“ ради изласка на нове изборе, не би постојала обавеза полагања изборног јемства, иако је она „заступљена“ у скупштини, тако да се не би остварио намераваани циљ нормe.

Овде је копирана предложена норма ради лакшег праћења:

„Изузетно од одредаба ст. 1-4. овог члана, обавезу полагања изборног јемства немају политичке странке и групе грађана које нису биле заступљене у Народној скупштини, скупштини аутономне покрајине или скупштини јединице локалне самоуправе.“

Предлози ТС за измене и допуне Закона

Напомена: поред наведеног, постоји много других одредаба Закона о финансирању политичких активности које би требало унапредити, а у овом документу су представљене само оне које се непосредно односе на поједине нереализоване препоруке ОДИХР.

Коришћење јавних простора

Ознака препоруке ОДИХР: 13:2023

Напомена: норму треба усвојити што пре, како би се побољшали изборни услови у завршној фази актуелне изборне кампање

Предлог измена и допуна Закона о финансирању политичких активности – члан 6.

У члану 6, иза става 3, додају се нови ставови 4. и 5, који гласе:

„Услови из става 2. овог члана не могу бити неповољнији од услова под којима се услуге и добра нуде заинтересованим лицима која нису политички субјекти и морају бити претходно објављени на веб-сајту органа и организације или њиховог оснивача.

Орган и организација из става 3. овог члана дужан је да политичком субјекту одговори на упит за коришћење услуге или добра у року од три дана, а током изборне кампање у року од 24 часа, те да у случају немогућности давања добра или пружања услуге достави одговарајуће доказе о томе политичком субјекту и Агенцији.“

Образложење

У оквиру препоруке број 13. из коначног извештаја посматрачке мисија Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОДИХР) након избора из децембра 2023, препоручено је да власти спроведу мере којима се у потпуности остварује право свих изборних актера на приступ и коришћење јавних простора, како би водили кампању под једнаким условима.

Према информацијама које је објавила Влада Републике Србије, у циљу испуњења препоруке број 13, договорено је оснивање контакт центра за пријаву кршења ових одредби у оквиру Министарства државне управе и локалне самоуправе. Решењем министра државне управе и локалне самоуправе („Сл. гласник РС“ 19/24 од 13. марта 2024. године), у Министарству се успоставља Контакт центар за пријем притужби. У вези са предузетим мерама, нејасно је зашто би МДУЛС било надлежно за кршење ових правила и шта би тим поводом могло да учини, будући да су она прописана у Закону о финансирању политичких активности. За контролу примене тог закона надлежна је Агенција за спречавање корупције.

Обавеза да се обезбеди коришћење јавних простора под једнаким условима већ постоји у Закону о финансирању политичких активности, као и дужност органа власти да то обезбеде.

Међутим, и даље постоји простор за изигравање законске обавезе. На пример, политички субјект може бити заинтересован за коришћење просторија у власништву неког јавног предузећа или општине. Од тог јавног предузећа може добити одговор да су просторије већ резервисане у жељеном термину, а политички субјект нема могућност да провери истинитост тог податка. Стога је потребно

прецизирати обавезе органа власти у ЗФПА, али и начин праћења испуњавања те обавезе.

Та додатна заштита се постиже додавањем два нова става у овом члану. У новом ставу 4. се прописује да услови под којима органи власти дају добра или услуге политичким субјектима не могу бити мање повољни од услова који се нуде другим заинтересованим субјектима. Тако се предупредује појава да нека јавна институција, на пример, дом културе, који иначе изнајмљује салу за 10 хиљада динара другим заинтересованим лицима, пропише да ће од политичких субјеката затражити дупло већу надокнаду. У истом ставу се додаје једна нова обавеза – да услови под којима се врши давање добара и услуга (нпр. закуп сале, закуп превозног средства) морају бити унапред објављени на веб-сајту органа власти или (алтернативно) на веб-сајту оснивача (нпр. општине). Тиме се обезбеђује транспарентност у погледу вредности добара и услуга које закупљују или бесплатно добијају политички субјекти, што је од значаја за спровођење контроле финансирања политичких активности. Такође, објављивање ценовника и других услова који су скопчани са пружањем услуга (нпр. рокови, услови плаћања) делује превентивно против евентуалног неједнаког третмана политичких субјеката, супротно законским обавезама.

Нови став 5. има за циљ да олакша откривање дискриминације политичких субјеката и да делује превентивно против овог вида злоупотреба. То су ситуације у којима би политички субјект изразио интересовање да користи неке јавне ресурсе (нпр. да изнајми спортску халу у власништву општинског јавног предузећа), а да од органа власти уопште не добије одговор или да добије одговор у којем се тврди да није могуће пружити услугу. Као одговарајући доказ би требало сматрати претходно закључени уговор о закупу те хале за одређени дан, али би могла доћи и обзир и поједина друга доказна средства (нпр. информација о томе да је за одређени дан у истој хали заказана кошаркашка утакмица клуба који ту халу повремено користи). Прописано је да се доказ доставља политичком субјекту који је био заинтересован за закуп, али и Агенцији за спречавање корупције, у виљу контроле примене овог закона.

Текст одредбе ЗФПА након допуне:

Услуге и добра из јавних извора

Члан 6.

Услуге и добра из јавних извора су услуге и добра одређене посебним прописима, које политичким субјектима дају органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи.

Услуге и добра из става 1. овог члана обавезно се дају под једнаким условима свим политичким субјектима.

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи ближе уређују давање услуга и добара из става 1. овог члана.

Услови из става 2. овог члана не могу бити неповољнији од услова под којима се услуге и добра нуде заинтересованим лицима која нису политички субјекти и морају бити претходно објављени на веб-сајту органа и организације или њиховог оснивача.

Орган и организација из става 3. овог члана дужан је да политичком субјекту одговори на упит за коришћење услуге или добра у року од три дана, а током изборне кампање у року од 24 часа, те да у случају немогућности давања добра или пружања услуге достави одговарајуће доказе о томе

политичком субјекту и Агенцији.

Предлог допуна Закона о финансирању политичких активности – члан 42а

Иза постојећег члана 42, додаје се нови члан 42а, који гласи:

Прекршаји одговорног лица у органу и организацији

Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у органу Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи, ако:

- 1) Ускрати политичком субјекту услугу или добро или да услуге и добра политичким субјектима под неједнаким условима, супротно члану 6. ст. 2. овог закона;
- 2) Да политичком субјекту услугу или добро, иако такво давање није ближе уређено актом који се примењује у органа или организацији, супротно члану 6. став 3. овог закона;
- 3) Да политичком субјекту услугу или добро под условима који су неповољнији, не објави услове за давање услуга и добара или да услугу и добро политичком субјекту пре објављивања услова за давање, супротно члану 6. став 4. овог Закона;
- 4) Пропусти да у прописаном року одговори на упит политичког субјекта, или да у достави одговарајуће доказе политичком субјекту и Агенцији, супротно члану 6. став 5. овог Закона.

Образложење

За повреду обавеза из члана 6. Закона тренутно нису прописане казне. Тај недостатак се исправља овом допуном Закона, уз прописивање казни и за повреду обавеза које су прописане у новим ставовима 4. и 5. Казне су прописане само за одговорно лице у органу и организацији, а не и за саме органе власти. Наиме, неки од тих органа уопште не могу бити одговорни за прекршај (на пример, републички органи). И у случајевима када прекршајна одговорност правног лица може постојати (нпр. за јавна предузећа), није целисходно прописивати казне које ће бити плаћене из јавних средстава. Висина запрећене казне је у истом распону као и код других прекршаја из истог закона.

Предлог допуна Закона о финансирању политичких активности – члан 44

У члану 44. иза броја 42, тачка се мења запетом и додаје број „42а“, након чега се текст наставља у неизмењеном облику.

Образложење

Допуна је потребна да би и прекршаји из новог члана 42а могли бити гоњени у истом законском року као и други прекршаји који су прописани истим законом.

Кампање „трећих лица“

Ознака препоруке ОДИХР: 16:2023, 6:2022

Напомена: норму треба усвојити што пре, како би се побољшали изборни услови у завршној фази актуелне изборне кампање

Предлог допуна Закона о финансирању политичких активности – нови члан 9а

Иза постојећег члана 9 додаје се нови члан 9а, који гласи

„Промоција политичког субјекта од стране трећих лица

Члан 9а

Физичко и правно лице које, без закљученог уговора са политичким субјектом, плаћа оглашавање којим се промовише политички субјект, дужно је да у року од три дана од објављивања огласне поруке обавести политички субјект и Агенцију о пружању услуге без накнаде политичком субјекту.

Пружалац услуге оглашавања који објављивањем огласне поруке промовише политички субјект, иако такво оглашавање није било уговорено са политичким субјектом, односно са лицем које ради у име и за рачун политичког субјекта, дужан је да у року од три дана од објављивања огласа обавести политички субјект и Агенцију о томе ко је и за чији рачун уговорио оглашавање.

Лице које је уговорило оглашавање, односно лице за чији рачун је уговорено оглашавање из става 2. овог члана на тај начин пружа услугу без накнаде политичком субјекту, а до достављања обавештења из става 2. овог члана, пружаоцем бесплатне услуге политичком субјекту сматра се и пружалац услуге оглашавања.

Правно лице и предузетник који без закљученог уговора са политичким субјектом или другим лицем које ради у име и за рачун политичког субјекта, пружа услуге за које зна или би морао да зна да су намењене вршењу политичке активности, дужно је да у року од три дана од дана пружања услуге о томе обавести политички субјект и Агенцију.

Лице које је уговорило пружање услуге из става 4. овог члана, односно правно лице и предузетник који без уговора пружа услуге из става 4. овог члана, на тај начин пружа услугу без накнаде политичком субјекту.

Привредно друштво не може, без закљученог уговора о пружању услуга политичком субјекту, да врши или да омогући промоцију политичког субјекта у својим просторијама, на скуповима које организује или средствима које користи за комуникацију са јавношћу, клијентима и пословним сарадницима, нити да омогући политичком субјекту коришћење пословног имена или жига привредног друштва.

Изузетно од става 6. овог члана, промоцијом политичког субјекта не сматрају се активности које привредно друштво које је оснивач медија предузима у оквиру обављања послова јавног информисања.

Промоцијом политичког субјекта сматра се и промоција кандидата на изборима, носиоца изборне листе или лица чије име и презиме садржи назив изборне листе.“

Образложење

Овом допуном Закона о финансирању политичких активности решавају се неки проблеми уочени у пракси примене Закона, а уједно се делимично испуњава **препорука број 16 из коначног извештаја посматрачке мисија Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОДИХР) након избора из децембра 2023.**

Том препоруком је тражено да јасно регулише кампања коју воде „трећа лица“, и да би Агенција за спречавање корупције требало да проактивно истражује и санкционише трошкове кампање од стране неовлашћених субјеката. Да би се ово питање целовито уредило, требало би имати у виду решења из других држава и брижљиво формулисати правила, како би се спречило кршење прописа о финансирању кампање, а без нарушавања права грађана на слободно изражавање мишљења. О томе би Народна скупштина требало да организује јавно слушање уз учешће ОДИХР, на којем би, за почетак била представљена упоредноправна решења.

Према правилима која је садржао бивши (2011) као и актуелни Закон о финансирању политичких активности (2022), 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. Стога се на први поглед 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. 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 неовчаном 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 видљива (на пример, спровођење интерне обуке страначких активиста), док су мање вероватне када је реч о оглашавању.

Вођење кампање од стране „трећих лица“, то јест оно које се не чини у име и за рачун политичког субјекта (или се чак врши без знања и одобрења политичког субјекта) није уређено. Ипак, овакве

активности, кроз које се непосредно промовише одређени политички субјект, морале би да буду обухваћене кроз ЗФПА, јер у супротном могу служити заобилажењу законских ограничења и забрана. При том се мора водити рачуна и о заштити слободе изражавања појединаца (нпр. право грађана да јавно подрже странку или кандидата на изборима), па би предмет регулација требало да буду плаћене политичке промоције и поједине активности привредних друштава и предузетника и других правних лица.

У том смислу, у Србији нека правила постоје једино када је реч о оглашавању на ТВ и радио станицама, али не и када је реч о онлајн и штампаним медијима. Када је реч о другим видовима оглашавања примењују се само општа правила (употреба личног добра, забрана упоредног оглашавања, заштита малолетника итд.).

Ова питања су само узгредно разматрана у оквиру досадашњих реформи, нпр. у вези са препоруком број 19 ОДИХР после избора из 2020 (*Могло би се размотрити увођење законске обавезе везано за идентификацију добављача на свим штампаним и дигиталним материјалима за изборне кампање, као и санкције због непоштовања закона и његовог ефикасног спровођења, укључујући конфисковање материјала за изборну кампању на којем није јасно видљива ознака добављача.*)

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.

Током досадашњих изборних кампања догодило се неколико ситуација у којима је вршено политичко оглашавање или су спровођене друге активности у корист политичког субјекта, али, према ставу надлежног органа, није постојала обавеза да се трошак тог оглашавања и активности прикаже у извештајима о трошковима кампање. Услед тог недостатка, ствара се могућност изигравања забрана и ограничења која су постављена у Закону.

Једна од таквих ситуација је плаћено оглашавање (промоција огласа) на друштвеној мрежи Фејсбук. Пошто компанија која је власник ове друштвене мреже објављује информације о томе ко је платио за политичко оглашавање, постало је познато да то нису увек чинили политички субјекти, већ појединци (најчешће, кандидати на изборима) или правна лица.

Имајући наведено у виду, приоритетно је потребно допунама Закона утиче на смањење могућности за изигравање постојећих правила.

Предложено је да се то учини кроз додавање новог члана **„Промоција политичког субјекта од стране трећих лица“**, који се логички надовезује на норме о „прилогу“. Алтернативно, овај члан би могао да се дода иза постојећег члана 13 или члана 15.

У ставу 1. се прописују обавезе за физичка и правна лица која плаћају оглашавање којим се промовише политички субјект, али то не чине на основу уговора са политичким субјектом. Облици оглашавања који су обухваћени овом одредбом су разнолики. То може бити плаћено оглашавање на друштвеним мрежама, као у наведеном примеру, плаћање пружаоцу услуга за истицање рекламних паноа или плаћање огласа у медијима. Физичко и правно лице које плаћа оглашавање може то чинити у своје име и за свој рачун, или за рачун неког другог лица. У сваком случају, услов да би норма би била

примењена, јесте то да не постоји уговор између лица које плаћа оглашавање и политичког субјекта. У оквиру овог става уводи се обавеза, која тренутно не постоји, да лице које је платило оглашавање, у кратком року (три дана) након објављивања огласне поруке о томе обавести политички субјект и Агенцију. Уједно се отклања свака сумња да директно плаћање оглашавања политичког субјекта представља пружање услуге без накнаде политичком субјекту. Самим тим, у смислу члана 9. Закона, такве услуге би се сматрале прилогом и на њих би се даље примењивала сва правила која су Законом прописана када је реч о прилозима. Достављање обавештења политичком субјекту је значајно не само због вођења финансијских евиденција, већ и да би се политичком субјекту омогућило да предупреди промоцију коју није желео. Достављање обавештења Агенцији је потребно ради спровођења контроле.

Одредбе другог става такође су одговор на неке од спорних ситуација које су забележене у пракси. Тако је забележен случај да су на једној телевизијској станици емитовани политички огласи, при чему њихово емитовање није уговорио политички субјект, па трошак тог оглашавања није ни био приказан у извештају о трошковима кампање. Иако прописи у области оглашавања и медија сужавају могућности да дође до оваквих ситуација, оне се не могу у потпуности искључити, и зато је потребно да се недвосмислено уреди на који начин би се оне третирали са становишта Закона о финансирању политичких активности.

У ставу 3. се прецизира ко ће се сматрати пружаоцем бесплатне услуге, односно даваоца прилога политичком субјекту у смислу Закона о финансирању политичких активности. То може бити фирма или појединац који је уговорило оглашавање са пружаоцем услуга (нпр. билборд агенција, оснивач медија) и које сноси трошкове тог оглашавања. Даље, то може бити и правно и физичко лице које је уговорило оглашавање преко посредника. Најзад, да би се отклонила могућност заобилажења правила о финансирању кампање кроз кршење обавеза из овог члана, прописано је да се до идентификовања лица за чији рачун је извршено оглашавање, сматра да је бесплатну услугу политичком субјекту пружио лице које је извршило оглашавање (нпр. билборд агенција, оснивач медија).

Став 4. има за циљ да спречи заобилажење правила из Закона о финансирању политичких активности у вези са другим питањима, осим оглашавања. Са становишта Закона, политички субјект је дужан да евидентира све трошкове које има за финансирање политичких активности (у кампањи или ван ње), да те трошкове плати са посебног рачуна за финансирање кампање (односно рачуна за стални рад) или да евидентира бесплатну услугу. С друге стране, у пракси су забележени случајеви да такве услуге уопште не плати политички субјект, већ друго лице, и да последично, трошак не буде евидентиран и приказан у финансијским извештајима. Такво поступање је супротно Закону и може бити предмет кривичног гоњења. Међутим, ни кривична ни друга одговорност неће постојати уколико се не докаже да су услуге заиста пружене политичком субјекту, по налогу и уз знање овлашћених лица. При том, не може се искључити ни могућност да лице које наручује и плаћа услугу заиста није повезано са политичким субјектом и да не наступа у његово име. Зато се у ставу 4. предлаже допуна Закона којом би се створила обавеза за правна лица и предузетнике да обавесте политички субјект и Агенцију о томе да је пружио услугу која је намењена вршењу политичке активности, а да при том није имао закључен уговор о пружању те услуге са политичким субјектом. Примера ради, то могу бити следеће ситуације: 1) неко лице наручи израду 1000 шоља са страначком ознаком или слоганом кампање; 2) аутопревозник изнајми возило неком лицу за превоз учесника на страначки скуп; 3) неко лице изнајми од хотела простор за одржавање обуке страначких активиста. Да би постојала обавеза обавештавања,

потребно је да је правном лицу познато или да би морало бити познато да је реч о политичкој активности.

Став 5. употпуњује оно што је прописано у претходном ставу тако што се отклања свака дилема око тога да се услуга из става 4. сматра бесплатном услугом политичком субјекту, чиме се омогућава да се она даље третира као прилог, уз примену свих правила из Закона која се односе на прилоге.

Став 6. је различит од претходних утолико што доноси забрану пружања појединих услуга политичким субјектима. Привредни субјекти (осим појединих категорија), генерално гледано, могу пружати услуге политичким субјектима, било да су оне плаћене или да привредни субјект одлучи да их учини без накнаде. То могу, на пример, бити услуге најма просторија и опреме, израда истраживања, пружање саветодавних услуга и друге врсте услуга које привредни субјект иначе пружа заинтересованим лицима. Привредни субјекти такође могу дати новчани прилог за финансирање политичког субјекта или његове изборне кампање. Међутим, у пракси су забележене ситуације да привредни субјекти и на друге начине пружају услуге политичком субјекту, а да пружање такве услуге није уговорено као комерцијални посао, нити је реч о услузи коју привредни субјект иначе пружа у оквиру свог редовног пословања. Нормом из става 6. се привредним субјектима не забрањује да пружају и такве услуге политичком субјекту, али се забрањује да се то чини без закљученог уговора са политичким субјектом. Другим речима, неопходно је да постоји евиденција о томе да је услуга пружена. У смислу овог става, под услугом ће се сматрати ситуације када привредни субјект омогућава промоцију политичком субјекту у својим просторијама (на пример, обилазак фабричке хале током изборне кампање), када омогућава политичком субјекту да се промовише на скуповима које организује привредни субјект (нпр. на сајму), на средствима које користи за комуникацију са јавношћу (нпр. исказивање подршке политичком субјекту на интернет страници или друштвеној мрежи предузећа), у другим средствима комуникације са пословним партнерима и клијентима (нпр. достављање партијског промотивног материјала уз пословне понуде, позив да се подржи политички субјект на изборима и слично). Најзад, у оквиру ове тачке се закључењем претходног уговора са политичким субјектом условљава и омогућавање коришћења пословног имена или жига предузећа за промоцију политичког субјекта. На тај начин ће се избећи недоумице до којих долази у пракси, нарочито када се инвестиције привредних субјеката (нпр. изградња нових производних објеката) у изборној кампањи доводе у везу са политичким субјектом који учествује на изборима и служе промоцији политичког субјекта.

У ставу 7. је прописан изузетак од општег правила које важи за привредне субјекте. Наиме, поједини привредни субјекти су оснивачи медија. Када не би постојао изузетак прописан у ставу 7. могле би се довести у питање остваривање улоге медија које је утврђено Законом о јавном информисању и медијима. Стога се извештавање медија о активностима политичких субјеката, омогућавање представницима политичких субјекта да учествују на скуповима (нпр. панел дискусијама) који се организују ради информисања јавности неће сматрати промоцијом политичког субјекта за која би важила ограничења из става 6.

У ставу 8. је прецизирано да се под појмом промоције политичког субјекта сматра и промоција кандидата на изборима (нпр. плаћено оглашавање на Фејсбуку у којем се помиње само кандидат, а не и његова или њена изборна листа), а исто тако и промоција лица које је носилац изборне листе или другог лица чије име и презиме садржи назив изборне листе, будући да ова лица не морају бити уједно и кандидати на изборима.

Предлог допуне Закона о финансирању политичких активности – члан 43

У члану 43, ст. 1. иза тачке 1), додају се нова тачка 1а) и тачка 1б) које гласе:

1а) не достави у прописаном року обавештење политичком субјекту и Агенцији, супротно члану 9а, ст. 1, ст.2 и ст.4;

1б) врши или омогућава промоцију политичког субјекта без закљученог уговора, супротно члану 9а, ст. 6;

Образложење

Допуна је потребна да би се утврдили прекршаји који су у непосредној вези са правилима из новог члана 9а.

Ограничење трошкова изборне кампање

Ознака препоруке ОДИХР: 16:2022, 18:2020, 3:2017

Напомена: норму треба усвојити, али се она не може применити на актуелну изборну кампању, чије је финансирање већ почело

Предлог допуне Закона о финансирању политичких активности – нови члан 26а

Иза става 26, додаје се нови члан 26а који има назив „Ограничење трошкова изборне кампање“ и који гласи:

Ограничење трошкова изборне кампање

Члан 26а

„Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за народне посланике не може имати трошкове који су већи од триста милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за председника Републике који учествује само у првом кругу избора не може имати трошкове који су већи од двеста милиона динара, а предлагач кандидата који учествује у другом кругу избора не може имати трошкове који су већи од триста милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за посланике у скупштини аутономне покрајине и за одборнике у скупштини Града Београда не може имати трошкове који су већи од педесет милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за одборнике у скупштини града не може имати трошкове кампање који су већи од десет милиона динара.

Политички субјект за финансирање изборне кампање на изборима за одборнике у скупштини општине и градске општине не може имати трошкове кампање који су већи од пет милиона динара.

Политички субјект који за финансирање изборне кампање има трошкове који су већи од ограничења из ст. 1. до 5. овог члан а дужан је да у року од 30 дана од дана подношења извештаја о трошковима кампање, односно од дана када је Агенција утврдила прекорачење дозвољених трошкова, уплати у буџет Републике, аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, двоструки износ разлике између стварних и дозвољених трошкова изборне кампање.“

Образложење:

Једна од препорука ОДИХР које уопште нису остварене јесте препорука број 5, дата након

парламентарних избора из 2016, ОДИХР иначе у сваком новом извештају позива на остварење препорука које су дате раније. Реч је о препоруци у оквиру које се истиче потреба да се ограничи укупан ниво трошкова изборне кампање. Препорука је изричито поновљена у извештају након избора из 2022. (број 16), а посредно и након избора из 2017 (број 3) и избора из 2020. (број 18).

Сврха додавања новог члана јесте ограничење износа који политички субјект може да потроши у изборној кампањи. Регулисање финансирања изборне кампање, а посебно ограничење трошкова које политички субјект може да искористи у изборној кампањи, потребно је да је да би се заштитио демократски процес одлучивања, то јест, како би се предупредило да политички субјекти који су финансијски изразито надмоћни заузму јавни простор у мери у којој то омета могућност успешног представљања других кандидата и изборних листа. Да би се ови циљеви постигли потребно је да се у Закону пропишу максимално дозвољени износи које политички субјект може да искористи за своју предизборну промоцију. У прилог оваквом становишту иде и пракса у великој већини европских, а и светских земаља, где су већ увелико прописана поменута ограничења. Ако узмемо за пример државе у окружењу које су сличне величине и које имају сличан број становника као Србија, а притом се и чланице Европске уније – Мађарска, Бугарска – можемо пронаћи ограничења које политички субјекти могу да потроше у изборним кампањама. Према истраживању које је извршено пред усвајање актуелног Закона о финансирању политичких активности, у Бугарској су трошкови кампање били ограничени на приближно један милион евра за кампању за председничке изборе, а два милиона евра за парламентарне, док је у Мађарској ограничење за парламентарне изборе износи 2.7 милиона евра за посланичку листу која је предложила максималан број кандидата (и сразмерно мање за листе које се не надмећу у целој држави). У Словачкој, која је за нијансу мања од Србије, кандидат за председника може да потроши свега пола милиона евра у изборној кампањи. У Чешкој износ ограничења за парламентарне изборе износи 3.5 милиона евра, а за председничке изборе око 1.5 милиона уколико кандидат учествује само у првом кругу. Ако учествује и у другом кругу, председнички кандидат не сме да потроши износ од нешто мање од 2 милиона евра (укључујући и износ потрошен у првом кругу). У најновијој чланици ЕУ и бившој чланици СФРЈ, суседној Хрватској, ограничење износи око милион евра за председничке изборе, а око 2,4 милиона евра укупно за парламентарне – за странке које се надмећу у целој држави (приближно 200 хиљада евра за посланичке изборе по изборној јединци, којих у Хрватској има 12). Имајући у виду наведена ограничења из најближег окружења Републике Србије, предложили смо да се укупни расходи једног политичког субјекта ограниче на 300 милиона динара (приближно 2,5 милиона евра), када је реч о парламентарним изборима и на 200 милиона динара (око 1,7 милиона евра), за председничке изборе, када се избори окончају успешно у првом кругу. Ако се избори одржавају у два круга, предлагачи кандидата би могли да утроше још по 100 милиона динара. Слично томе, предложена су ограничења за друге врсте избора, која су значајно мања (50 милиона, то јест, око 420 хиљада евра) за покрајинске и београдске изборе, 10 милиона (око 85 хиљада евра) за изборе у другим градовима, 5 милиона динара (око 42 хиљада евра) за изборе на нивоу општина и градских општина. Иако су предложени лимити веома високи у ситуацијама када се истовремено одржавају локални избори у великом броју општина, или у случају упоредног одржавања више врста избора, прописивање посебног ограничења за такве ситуације не би било оправдано, јер се у смислу ЗФПА сваки избори посматрају засебно, за њих се подносе посебни извештаји, а круг учесника није исти. Посебним ставом је прописан начин кажњавања прекорачења расхода. Политички субјект који се доведе у ту ситуацију биће у обавези да плати у буџет двоструко већи износ од оног за који је прекорачио дозвољене трошкове. Ту дужност би требало да испуни у року од 30 дана. Рок почиње да тече од дана подношења извештаја о трошковима кампање, када сам политички субјект пријави

прекорачење дозвољених расхода. Друга могућа ситуација је када учесник избора не пријави сам прекорачење, већ се оно накнадно открије. Зато је прописано да рок почиње да тече и од дана када Агенција утврди да је да је политички субјект прекорачио законски максимум.

Благовремена додела средстава за финансирање кампање

Ознака препоруке ОДИХР: 16:2022

Напомена: предложене допуне Закона треба усвојити што пре, како би се нова правила могла применити код доделе средстава из јавних извора у актуелној изборној кампањи

Предлог допуне Закона о финансирању политичких активности – члан 21

У члану 21, иза постојећег става 7, додају се нови ставови 8, 9, 10, 11 и 12 који гласе:

„Политички субјект чија је изборна листа проглашена, који да изјаву о да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање и који положи изборно јемство може да поднесе захтев за превремену уплату дела средстава из става 1. овог члана.

Захтев са доказима о испуњењу услова се подноси органу из става 7. овог члана, и може гласити на највише 1,25% износа из члана 20, ст. 1. овог закона.

Орган из става 7. дужан је да по потпуном захтеву изврши уплату у року од два дана, а највише до вредности положеног изборног јемства до подношења захтева.

Приликом уплате средстава политичком субјекту из става 8. овог члана на основу става 1, односно става 2. овог члана, износ уплате се умањује за износ који је том политичком субјекту исплаћен по захтеву за превремену уплату дела средстава.

Када се избори понављају на мање од 3% укупног броја бирачких места, надлежна изборна комисија ће утврдити, најкасније приликом одређивања дана за гласање, а на основу података о укупном броју бирача на тим бирачким местима и до тада утврђених резултата избора, који политички субјекти ће извесно стећи право на расподелу средстава из става 2. овог члана и који ће минимални број мандата освојити.

На основу акта изборне комисије из става 12. овог члана, надлежни орган из става 7. овог члана у року од пет дана утврђује износ који се може исплатити сваком политичком субјекту и додељује средства политичким субјектима до утврђеног износа.

Приликом уплате средстава из става 2. овог члана, износ уплате се умањује за износ који је том политичком субјекту уплаћен на основу става 13. овог члана.“

Образложење

Препорука **ОДИХР број 16 након избора из 2022.** указује, између осталог, да би законске рокове за

распodelу јавних средстава за изборне кампање требало прилагодити да би кампање имале смисла.

Реализација препоруке у пуном обиму захтева темељну измену система расподеле буџетских дотација за кампању који постоји још од 2003. године, а који се показао као вишеструко проблематичан. Средства се расподељују из два дела. Први део се расподељује пре избора, али тек пред крај изборне кампање, па учесници не могу тим новцем да располажу у доба када им је најпотребнији иако на њега имају право. Поред тога, висина ових дотација зависи од чинилаца који немају логичке везе са стварним потребама политичких субјеката да се представе бирачима. Други део новца из буџета се расподељује тек након окончања целокупног изборног поступка, што у пракси доводи до тешких последица по политичке субјекте и њихове добављаче у случају вишеструког понављања избора на неком бирачком месту (као нпр. 2022). Такође, овај начин дистрибуције доводи до ситуација које буде озбиљну сумњу да су приказани нетачни подаци, јер се висина трошкова који ће бити приказани прилагођава околности која је неизвесна у моменту настанка трошкова. Наиме износ који политички субјекти добијају у другој транши одређује се према броју освојених гласова на изборима, а сви трошкови изборне кампање настају пре гласања.

Овде се предлажу минималне законске интервенције које би омогућиле да политички субјекти чија је изборна листа проглашена, добију могућност да користе део јавних средстава на која ће извесно имати право, у што је могуће ранијем делу кампање. У том смислу предложен је начин који би обезбедио да учесници избора који поднесу изборну листу и положи изборно јемство, добију део средстава за финансирање изборне кампање из буџета у року од два дана од достављања захтева и потребне документације, а не тек пет дана након што буде утврђена збирна изборна листа. Пошто тачан износ на који ће сваки политички субјект имати право по овом основу у том тренутку није познат (јер се не зна колико ће укупно бити изборних листа), предложено је решење које ствара минималне ризике по буџет. Наиме, кроз превремену уплату дела средстава, политички субјект може да добије највише 1,25% износа који се додељује из буџета за финансирање изборне кампање свих учесника, што одговара ситуацији у којој би на изборима учествовале чак 32 изборне листе, док је у стварности тај број мањи (обично није већи од 25). Висина износа који ће бити исплаћен по основу превремене уплате не може бити већи од износа положеног као изборно јемство (до тог момента).

Друга интервенција односи се на исплату буџетских дотација након одржаних избора, политичким субјектима који су освојили мандате. Тренутно законско решење је такво да се новац расподељује тек након што изборни поступак буде у потпуности окончан, чак и у ситуацијама када се избори понављају на само једном бирачком месту (што је био случај 2022). То неоправдано доводи политичке субјекте и њихове добављаче у тешку финансијску ситуацију, а последично проузрокује и касније подношење извештаја о трошковима кампање.

Стога је предложено да у ситуацијама када се избори понављају на мање од 3% укупног броја бирачких места, надлежна изборна комисија буде дужна да утврди, најкасније приликом одређивања дана за гласање на тим бирачким местима, који политички субјекти ће извесно остварити право на буџетска средства, зато што ће имати више од 1%, односно 0,2% важећих гласова, односно зато што ће извесно имати прећи цензус за улазак у скупштину. Изборна комисија ће те податке утврдити на основу прелиминарних резултата избора, као и на основу броја уписаних бирача на изборним местима где се избори понављају (на пример, ако је уписано укупно 10.000 бирача, онда се мора поћи од претпоставке да ће сви гласати и да сви могу гласати за само једну изборну листу). На основу тих информација орган

надлежан за послове финансија утврђује износ који се може исплатити сваком политичком субјекту и врши ту исплату. На тај начин ће, на пример, политички субјект који ће извесно освојити 20 мандата, добити одговарајући део средстава за покриће трошкова изборне кампање, док ће остатак суме, ако освоји још један мандат, добити након утврђивања коначних резултата избора.

Кажњавање у случају кршења Закона

Ознака препоруке ОДИХР: 21:2020, 3:2017

Напомена: предложени сет измена и допуна Закона треба усвојити што пре, како би се нова правила могла применити у случају да је кривично дело или прекршај почињен у завршној фази актуелне изборне кампање или да буде почињен приликом у вези са изградом и подношењем извештаја о трошковима кампање. Препорука 3:2017 је од стране ОДИХР означена као приоритетна.

Предлог измене и допуне Закона о финансирању политичких активности – члан 39

Мера упозорења

Члан 39. мења се и гласи:

„Агенција изриче меру упозорења политичком субјекту уколико у поступку контроле утврди недостатке који се могу отклонити или могућност да политички субјект умањи штетне последице претходног незаконитог поступања.

Уколико политички субјект не поступи по мери упозорења, до истека рока који је у одлуци одређен, Агенција подноси захтев за покретање прекршајног поступка због непоступања по мери упозорења. Поступање по изреченој мери упозорења не ослобађа политички субјект од прекршајне и друге одговорности.“

Образложење:

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казних мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Актуелна норма о мери упозорења ствара бројне дилеме у пракси. У неким ситуацијама, Агенција за спречавање корупције изрицала је мере упозорења политичким субјектима, на пример, због незаконитог коришћења јавних ресурса у огласима који су емитовани током изборне кампање. У таквим случајевима, политички субјекти су заиста поступили по мери упозорења, и обуставили даље емитовање таквих огласа. Међутим, то не мења чињеницу да су одредбе Закона већ прекршене, да су услед тога настале штетне последице (оглас је већ емитован и видео га је велики број грађана) и да би

стога требало на адекватан начин установити одговорност починилаца. Поступање по мери упозорења у таквим ситуацијама довело је само до тога да се штетне последице кршења закона умање.

Имајући у виду да је ставом 2. прописано да ће Агенција покренути прекршајни поступак тек ако политички субјект не поступи по мери упозорења, то се могло тумачити као да прекршајне одговорности нема ако политички субјект поступи по тако изреченој мери, што није примерено у сваком случају.

Предложене измене и допуне решавају ове проблеме. У оквиру става 1. се прецизира да се мера упозорења може изрећи и у ситуацијама када постоји могућност да се умање, а не само отклоне, штетне последице незаконитог поступања (као у горе описаном примеру са предизборним огласима).

У ставу 2. се прецизира да је реч о посебном основу прекршајног гоњења (непоступања по мери упозорења), што је примерено, јер је политички субјект пропустио да умањи штету од свог незаконитог поступања.

Ставом 3. предвиђа се да политички субјект неће избећи прекршајну или другу одговорност чак иако поступи по изреченој мери упозорења, у случају да је таква одговорност прописана.

Предлог измене и допуне Закона о финансирању политичких активности – члан 40

Назив и члан 40. мењају се и гласе:

„Незаконито финансирање политичког субјекта Члан 40

Ко да или ко у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно закону у вредности већој од педесет хиљада динара казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко прикрије извор или вредност средстава којима се финансира политички субјект, тако што да политичком субјекту средства која је за ту намену добио од другог, плаћа трошак активности политичког субјекта, прими накнаду за добра и услуге пружене политичком субјекту од трећег лица или пропусти да наведе податак о извору или вредности финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или финансијском извештају, у вредности већој од педесет хиљада динара, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су извршењем дела из става 1. и става 2. овог члана дата, примљена или прикривена средства у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Средства из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.“

Образложење

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казних мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЛП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Први став ранијег члана 38. Закона о финансирању политичких активности, односно члана 40. актуелног Закона, санкционише лице које у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама тог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта. Главни недостатак овог законског решења јесте то што као основ кривичне одговорности предвиђа тачно одређена намера починиоца, која је при том погрешно одређена. Намера за коју се може очекивати да постоји код незаконитих давања је у ствари сасвим другачија од оне која је инкриминисана – код донатора да остваре неки утицај на доношење одлука преко политичког субјекта којем дају прилог, а код политичког субјекта да прикупи средства потребна за спровођење својих активности. У оба случаја, прикривање извора и висине финансирања је само начин или средство да се до донације дође (нпр. зато што одређено лице уопште не сме да да прилог на основу Закона, зато што не сме да да више од законског лимита), а не сврха незаконитог подухвата.

Други став актуелне одредбе прописује већу казну у случају да су дата или примљена средства преко одређеног износа и није споран.

Трећи став актуелне норме прописује санкцију за лице која изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту. Ово решење је мањкаво утолико што предвиђа кажњавање само оних лица која дискриминишу или прете даваоцима прилога. Међутим, у истој ситуацији се могу наћи и лица која нису уопште дала прилог политичком субјекту, већ само постоји убеђење о томе код починиоца кривичног дела. Такође, једнако као и даваоци прилога, угрожени могу бити и пружаоци услуга политичким субјектима.

Уместо постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, ради превазилажења ових проблема, предлажемо уношење два нова члана. Исправно би било да ова кривична дела буду уврштена у Кривични законик, у којем би требало и иначе да буду кодификована сва кривична дела, на пример, иза постојећег члана 156 („Давање и примање мита у вези са гласањем“), као нови чланови 156а и 156б.

У члану 40, за који се предлаже назив „Незаконито финансирање политичког субјекта“, предлаже се

инкриминација лица која дају средства за финансирање политичког субјекта супротно закону у износу већем од 50.000 динара, као и лица која у име и за рачун политичког субјекта такву накнаду приме. У пракси, ова инкриминација се може односити на ситуације када неко умишљајно да или прими прилог у готовини преко наведеног износа знајући да је такав вид давања прилога није допуштен, ако неко да или прими прилог који прелази максималну вредност давања од једног лица знајући да то прелази законски лимит, ако неко да прилог иако је свестан да нема право да то учини јер спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте итд. За разлику од актуелног кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, на основу овог предлога не би се доказивало да је давање или примање средстава било скопчано са тачно одређеном намером (довољан је умишљај), али се, с друге стране, поставља минимална вредност датих или примљених средстава која је основ да би уопште постојала кривична одговорност. Износ од 50.000 динара је постављен као граница у том смислу. За одређивање овог износа нисмо пронашли адекватну аналогију у Кривичном законнику. Наиме, износ који се предвиђа за разликовање између „крађе“ и „ситне крађе“ у Кривичном законнику је веома мали (5.000 динара), па би одређивање тако ниског износа довело до могућности кривичног гоњења и у ситуацијама када је друштвена опасност настала због незаконитог финансирања политичких субјеката релативно мала. Прекршиоци правила у случајевима када је вредност мања одговарали би за неки од прекршаја из Закона о финансирању политичких субјеката.

Да би различити основи за кривично гоњење били јаснији, предлаже се раздвајање постојећег става 1. у два нова.

Док се у ст. 1. инкриминише свесно давање или примање средстава противно закону, у ст. 2. се предлаже инкриминација разних облика прикривања извора или вредности финансирања политичког субјекта. Изричито се наводе четири облика таквог прикривања. Први облик је давање политичком субјекту средстава која су добијена од другог за ту намену, односно ситуације када један потенцијални давалац прилога, који нема право да лично финансијски помогне политички субјект (нпр. зато што би на тај начин прекорачио законску границу, зато што спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте или зато што не жели да се сазна да је он дао прилог) уместо тога своја средства расподели другим људима, који се потом појаве као донатори политичког субјекта. Други облик кривичног дела из овог става представља плаћање трошкова активности политичког субјекта као да су сопствени. Закон налаже политичким субјектима да сами плаћају трошкове својих активности, са сопственог рачуна. Изузетак представљају бесплатне услуге, то јест услуге које неко непосредно пружи политичком субјекту и које се као такве евидентирају међу примљеним прилозима. Овде се предвиђа санкционисање учинилаца који лажно прикажу трошак политичког субјекта као сопствени или као трошак трећег лица, на пример, када се оснивачу јавног гласила плаћа за емитовање огласа политичког субјекта, а код плаћања се приказује као да је у питању емитовање неких других огласа. Трећи облик кривичног дела из овог става представља другу страну медаље претходно описаног јер предвиђа санкционисање лица која пружају услуге или испоручују робу политичким субјектима, а затим приме накнаду за те трошкове од трећег лица (нпр. политички субјект закупи аутобусе за превоз учесника митинга, а затим тај трошак ауто-транспортном предузећу директно подмири власник локалне бензинске пумпе). Четврти облик овог кривичног дела могу починити одговорна лица у политичком субјекту која умишљајно пропусте да наведу неки извор финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или финансијском извештају, која наведу нетачан извор финансирања или нетачан износ. И у овом случају предвиђено је да кривична одговорност, за разлику од прекршајне, постоји само када је вредност прикривених средстава преко 50.000 динара.

У ставу 3. предвиђа се тежа казна у случајевима када је вредност датих, примљених или прикривених средстава преко 1.500.000 динара, а у ст. 4. је прописано да ће се незаконито прибављена, дата или прикривена средства одузети.

Предлог допуне Закона о финансирању политичких активности – нови члан 40а

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

„Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем политичког субјекта Члан 40а

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај, ускрати право или повреди на закону засновани интерес физичког или правног лица због чињенице или уверења да је дало прилог политичком субјекту, да је политичком субјекту продало робу или пружило услугу, односно у намери да спречи физичко или правно лице да да прилог, прода робу или пружи услугу, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко дело из става 1. учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Ако је извршењем кривичног дела из става 1. овог члана физичко или правно лице претрпело штету у износу већем од четиристо педесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Ако је извршењем кривичног дела из става 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда или друге тешке последице, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година.

Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила смрт лица према којем је извршено насиље или је дело извршено од стране групе, учинилац ће се казнити затвором од три до дванаест година.

Ако је дело из ст. 1. и 2. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година.

Службено лице које учини дело из ст. 1. до 3. овог члана казниће се затвором од једне до десет година, за дело из ст. 4. до 6. овог члана казном затвора од пет до петнаест година.“

Образложење

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казних мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има

губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Први став ранијег члана 38. Закона о финансирању политичких активности, односно члана 40. актуелног Закона, санкционише лице које у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама тог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта. Главни недостатак овог законског решења јесте то што као основ кривичне одговорности предвиђа тачно одређена намера починиоца, која је при том погрешно одређена. Намера за коју се може очекивати да постоји код незаконитих давања је у ствари сасвим другачија од оне која је инкриминисана – код донатора да остваре неки утицај на доношење одлука преко политичког субјекта којем дају прилог, а код политичког субјекта да прикупи средства потребна за спровођење својих активности. У оба случаја, прикривање извора и висине финансирања је само начин или средство да се до донације дође (нпр. зато што одређено лице уопште не сме да да прилог на основу Закона, зато што не сме да да више од законског лимита), а не сврха незаконитог подухвата.

Други став актуелне одредбе прописује већу казну у случају да су дата или примљена средства преко одређеног износа и није споран.

Трећи став актуелне норме прописује санкцију за лице која изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту. Ово решење је мањкаво утолико што предвиђа кажњавање само оних лица која дискриминишу или прете даваоцима прилога. Међутим, у истој ситуацији се могу наћи и лица која нису уопште дала прилог политичком субјекту, већ само постоји убеђење о томе код починиоца кривичног дела. Такође, једнако као и даваоци прилога, угрожени могу бити и пружаоци услуга политичким субјектима.

Уместо постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, ради превазилажења ових проблема, предлажемо уношење два нова члана. Исправно би било да ова кривична дела буду уврштена у Кривични законик, у којем би требало и иначе да буду кодификована сва кривична дела, на пример, иза постојећег члана 156 („Давање и примање мита у вези са гласањем“), као нови чланови 156а и 156б.

Предлогом новог члана 40б, који је назван „Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем политичког субјекта“ прописано је да ће се казнити лице које изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај, ускрати неко право или повреди на закону засновани интерес физичког или правног лица због чињенице (или погрешног уверења) да је то лице дало прилог политичком субјекту, да је политичком субјекту продало робу или да му је пружило услугу. Овом одредбом се отклањају недостаци у члану 40. ст. 3. Закона о финансирању политичких субјеката. Наиме, предвиђа се кажњавање лица која угрожавају права пружалаца услуга и продаваца роба

политичким субјектима, а не само права давалаца прилога. Потреба за овако проширеном нормом произлази из чињенице да у пракси, лица која пруже неку услугу политичком субјекту уз тржишну надокнаду, могу бити једнако угрожена као и лица која им дају прилоге. И једна и друга пракса су једнако друштвено опасне јер угрожавају слободу пословања и отворено тржиште. Поред тога, предвиђа се инкриминација не само у ситуацијама када је неко угрозио права даваоца прилога или пружаоца услуге због чињенице да је овај дао прилог неком политичком субјекту или пружио услугу, већ и у ситуацијама када је угрожавање било мотивисано погрешним уверењем починиоца да је такав прилог дат или услуга пружена. Без обзира на то да ли је угрожавање права давалаца прилога и пружалаца услуга политичким субјектима засновано на намери да се оштети стварни или претпостављени давалац прилога/пужалац услуга, друштвена опасност је једнака и нема разлога да овај облик понашања не буде санкционисан на једнак начин.

Актуелна норма предвиђа кривично гоњење само у ситуацијама се врши насиље или повреде права према лицима која су већ дала прилог. С друге стране, лако је замислити да иста ситуација може да настане и у време када прилог још увек није дат. Стога је неопходно да се пропише кривична одговорност учинилаца који примењују насиље, прете насиљем или угрожавају права и интересе физичких и правних лица како би спречили да та лица дају прилог за политички субјект. Сходно претходно датом образложењу, на исти начин би требало кажњавати и учиниоце који на недозвољен начин утичу на физичка и правна лица да не продају робу или да не пруже услугу политичком субјекту.

Предложен је и низ одредаба које се односе на тежи облик извршења овог кривичног дела. Ове норме су углавном осмишљене по узору на већ постојећа кривична дела, и то пре свега кривичног дела „Принуда“ из члана 165. Кривичног законика. Тако је предвиђено да ће бити изречена строжа казна ако се права финансијера политичких субјеката и пружалаца услуга учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Посебном нормом, која је осмишљена по узору на члан 336в, ст. 5. „Напад на адвоката“, прописано је да ће се строже казнити учинилац у случају да је физичко или правно лице претрпело штету у износу већем од четиристо педесет хиљада динара. У питању може бити штета настала тиме што правно лице или предузетник нису уговорили пружање одређених услуга политичком субјекту (због претње насиљем), али и у бројним другим случајевима одмазде због финансирања политичког субјекта или пружања услуга (нпр. раскид уговора, до којег иначе не би дошло).

Даље, строже казне се предвиђају и за случајеве када је извршењем дела (насиље) наступила тешка телесна повреда финансијера политичког субјекта или пружаоца услуге, или кад су услед разних облика извршења кривичног дела настале друге тешке последице (нпр. трајне последице по здравље донатора, стечај привредног субјекта).

Још тежи облик постоји када је услед извршења насиља наступила смртна последица или је дело извршено од стране групе, а најтежи када је кривично дело извршено од стране организоване криминалне групе.

На крају, предвиђене су строже казне од оних које би се иначе примениле, за случај када је учинилац кривичног дела службено лице.“

Предлог измене и допуне Закона о финансирању политичких активности – члан 45

Начин одређивања казне

У члану 45. став 4. мења се и гласи:

„Износ средстава из става 1. овог члана одређује се сразмерно висини изречене казне за учињено кривично дело или прекршај у односу на прописани минимум и максимум казне, у складу са правилима прописаним у ст. 2. и 3. овог члана.“

Образложење:

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казних мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Кроз предложене измене и допуне прецизира се начин на који ће одредити износ средстава из става 1. овог члана, будући да се постојећа норме може тумачити на различите начине.

Предлог и допуне Закона о финансирању политичких активности – члан 48

Објављивање захтева и одлука

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

„Захтев Агенције из става 1. овог члана и одлуке из ст. 2. до 4. овог члана, објављују се на веб-сајту Агенције.“

Образложење:

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казних мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција

може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Кроз предложену допуну предвиђа се обавеза Агенције да објављује захтеве и одлуке из овог члана на свом веб – сајту, како би заинтересована јавност имала увид у предузете мере од стране Агенције и поштовање закона од стране политичких субјеката.

Јавност података док кампања траје

Ознака препоруке ОДИХР: 18:2020, 3:2017

Напомена: хипотетички, норма би могла имати утицаја на повећање транспарентности финансирања кампање у њеном преосталом делу и делотворнију потоња контрола извештаја о трошковима кампање. Стварни домет ових промена зависи од могућности да директор Агенције може да донесе допуне Правилника у кратком року, односно од могућности политичких субјеката и банака код којих се воде посебни рачуни за финансирање кампање да обезбеде јавност података. Препорука број 3 из 2017. је од стране ОДИХР означена као приоритетна.

Закон о финансирању политичких активности – измене и допуне члана 29

Подаци са посебног рачуна

У члану 29. на крају става 2. уместо тачке ставља се запета и текст става се наставља речима „као и о преузетим обавезама према добављачима.“

Иза става 8. додају се ставови 9. и 10. који гласе:

„Подаци са посебног рачуна за финансирање кампање су јавни изузев броја банковног рачуна и адресе даваоца прилога.

Начин обезбеђивања јавности података са посебног рачуна ближе се уређује актом директора Агенције из ст. 6. овог члана.“

Образложење:

Препоруком **број 3. ОДИХР након избора из 2017.** затражено је да побољшају одредбе Закона о финансирању политичких активности у циљу увођења веће транспарентности. **Препоруком број 18 након избора из 2020.** затражено је да се ради повећања транспарентности финансирања кампање уведе обавеза подношења и објављивања финансијских извештаја пре изборног дана.

На основу препорука ОДИХР у Закону о финансирању политичких активности из 2022. уведена је обавеза подношења „прелиминарних извештаја“. Ово решење је, међутим, концепцијски погрешно а његов учинак на повећање транспарентности је далеко од циља који је требало остварити на основу препоруке, иако је на изборима из 2023. био бољи него 2022, захваљујући прецизним упутствима које је издала Агенција за спречавање корупције. У пракси, на петнаест дана пре избора учесници ће платити тек занемарљив део трошкова кампање. У ствари, већина трошкова изборне кампање се плаћа тек након одржавања самих избора. Ипак, то не значи да је транспарентност података небитна. Напротив, треба пронаћи адекватно решење да се она обезбеди.

Сврха предложених допуна јесте да се обезбеди јавност података о финансирању кампање док она траје на адекватан начин. Јавност података о финансирању кампање док она траје би требало

обезбедити објављивањем података о приходима и расходима (са посебног рачуна за финансирање кампање) као и евиденције о обавезама које су преузете током кампање, а које ће бити плаћене након избора. Увођење обавезе објављивања информација о приходима и расходима кампање са посебног рачуна за њено финансирање не би морало да створи никакав додатни терет за учеснике изборног процеса.

Предуслов за то су техничка и законска решења каква, на пример, постоје у Чешкој Републици – на основу законске обавезе, односно пристанка корисника, банка код које се води рачун омогућава јавни увид у податке о трансакцијама. У Србији би овај подухват био још лакши услед тога што већина учесника за финансирање кампање користи и рачун који је отворен код Трезора. При том само треба водити рачуна да не постану јавни и неки заштићени приватни подаци (нпр. број текућег рачуна или ЈМБГ донатора). Суштински, учесници у кампањи не би на овај начин имали обавезу да обелодане никакве информације које већ сада нису (у принципу) јавно доступне. Разлика је једино у томе што би подаци о приходима и расходима, уколико се уведе јавност података са посебних рачуна за кампању, постали јавни чим се те трансакције догоде, а не тек након подношења извештаја Агенцији за спречавање корупције (месец дана по окончању изборног поступка).

Увођење обавезе вођења евиденција и објављивања информација о неплаћеним трошковима (преузетим обавезама) би представљало битну новину и могући терет за политичке субјекте. Међутим, увођење таквог правила је веома битно у контексту примене важећих правила о финансирању кампање. Наиме, искуство са свих досадашњих избора показује да се велика већина трошкова кампање плаћа тек накнадно, по пријему буџетских дотација на основу успеха на изборима, а да значајан део трошкова остаје неизмирен и после подношења извештаја о трошковима кампање, иако се све активности кампање окончавају два дана пред изборе. Стога је неопходно обезбедити не само јавност информација о трошковима који су плаћени до избора, већ и о обавезама које су у том периоду преузете према добављачима (нпр. вредност емитованих ТВ реклама, закупљених билборда и слично). Објављивање ових информација, макар за најзначајније трошкове, не би требало да представља претерани терет за учеснике избора, јер они и иначе имају уговоре или наруџбенице које се односе на промотивне активности. Практичан значај објављивања ових података, како за грађане, тако и за контролу коју врши Агенција за спречавање корупције је велики. Наиме, објављивање тих података би битно сузило могућност да се подаци о приходима, а нарочито о трошковима кампање прилагођавају будућој неизвесној околности – успеху политичког субјекта на изборима, а у циљу избегавања законске обавезе да се неутрошени део буџетских дотација врати у буџет или зарад других видова кршења ЗФПА. Ради решавања описаних проблема, предлагемо минималне интервенције у члану 29. Прва је увођење обавезе вођења евиденција о преузетим обавезама. Та обавеза има за циљ да се обезбеди јавност података о преузетим обавезама у оквиру „прелиминарних извештаја“ (за случај да не буде усвојен концепт јавности рачуна за финансирање кампање). Кроз допуне у ставу 7. и 8. стварају се предуслови за шире промене. У ставу 7. се уводи законска претпоставка јавности података са посебних рачуна (све информације осим броја рачуна и адресе давалаца прилога). У ставу 8. се прописује да ће начин обезбеђивања јавности података бити ближе уређен актом директора Агенције.

Поступање Агенције

Ознака препоруке ОДИХР: 16:2023, 17:2022, 4:2017

Напомена: норме треба усвојити што пре, како би се, у мери у којој је то могуће, обезбедила свеобухватнија и ефикаснија контрола поштовања правила о финансирању кампање у њеном преосталом делу, а нарочито како би се обезбедила делотворнија потоња контрола извештаја о трошковима кампање. У том смислу нарочито су значајне предложене измене и допуне кроз став 11 и став 13. у члану 33, измена и допуна члана 37. и нови став 37а. Препорука број 4. из 2017. је од стране ОДИХР означена као приоритетна.

Закон о финансирању политичких активности – предлог измена и допуна члана 33

Члан 33. мења се и гласи:

„Контролу извештаја политичких субјеката из члана 28. и 29. овог закона врши Агенција према плану контроле који доноси директор Агенције.

План контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката обавезно обухвата извештаје политичких субјеката који примају средства из буџета Републике Србије за финансирање редовног рада, политичких субјеката који су у извештајном периоду вршили политичко оглашавање или организовали промотивне активности чија је вредност процењена на више од 1.000.000 динара, политичких субјеката који су у претходном извештајном периоду имали дуговања у износу већем од 1.000.000 динара, као и политичких субјеката код којих је у претходном извештајном периоду Агенција утврдила неправилности.

План контроле извештаја о финансирању извештаја о трошковима изборне кампање обавезно обухвата извештаје свих политичких субјеката који су предложили кандидате, односно поднели изборне листе на изборима за председника Републике, народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини Града Београда.

Када се избори за одборнике у скупштинама градова и општина одржавају истовремено у пет или мање јединица локалне самоуправе, план контроле обухвата извештаје свих подносилаца изборних листа.

План контроле из става 2. до 4. овог члана садржи опис активности које ће Агенција предузети у циљу спровођења контроле у периоду на који се извештај односи и после подношења извештаја у циљу утврђивања њихове тачности и потпуности, односно поштовања законских обавеза.

План контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката објављује се на веб-сајту Агенције до 15. марта текуће године, а план контроле извештаја о трошковима изборне кампање објављује се на веб-сајту Агенције пет дана од дана расписивања избора.

План контроле може бити измењен или допуњен на основу информација од значаја за контролу које

учи сама Агенција или на основу добијених предлога.

Измене и допуне плана контроле, као и одлуку поводом разматрања предлога за допуну плана, Агенција објављује на свом веб-сајту у року од три дана од дана измене или допуна, односно доношења одлуке о разматрању предлога.

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

О налазима контроле коначних извештаја о трошковима изборне кампање, који садржи и контролу прелиминарних извештаја политичког субјекта, као и међусобну усаглашеност података из прелиминарних и коначних извештаја, Агенција сачињава извештај, који се објављује на веб-сајту Агенције најкасније до 120 дана од дана истека рока за подношење коначног извештаја о трошковима изборне кампање.

Извештаји из става 9. и става 10. овог члана саставни су део годишњег извештаја о раду Агенције за годину у којој су објављени.

Извештај Агенције из става 11. овог члана обавезно садржи опис информација до којих је Агенција дошла у поступку контроле појединачних извештаја, као и поређењем података који се односе на истоврсне трошкове у извештајима политичких субјеката, идентификацију прихода и расхода код којих је Агенција утврдила да веродостојност и законитост, као и оних који нису били предмет провера од стране Агенције, идентификацију политичких субјеката код којих су утврђене неправилности, идентификацију других лица која нису поступала у складу са законом и опис мера које је Агенција предузела ради отклањања тих неправилности и покретања поступака против починилаца кажњивих дела.“

Образложење:

Препоруком **број 16 након избора из 2023 ОДИХР** је указао да би, како би се осигурала правна сигурност и одговорност у финансирању кампања, потребно је додатно ревидирати законодавство како би се решиле постојеће празнине и имплементирале претходне препоруке ОДИХР. Такође је указано да би Агенција за спречавање корупције требало да проактивно истражује и санкционише кампање финансиране од стране неовлашћених субјеката. Препоруком **број 17 након избора из 2022. ОДИХР** је указао да би Агенција за спречавање корупције по закону требало да проактивно и благовремено идентификује прекршаје и да на представке одговара доношењем формалних одлука, које подлежу судској ревизији. Такође је указано да би закон требало да прописује убрзане рокове за цео процес решавања спорова у вези са кршењем финансирања кампање. Препоруком **број 4 из 2017 ОДИХР** је указао да би Агенција требало да користи свој мандат у потпуности тако што ће на проактиван начин да посматра и истражује сваку потенцијално нетранспарентну активност учесника избора у контексту спровођења избора.

Веома су важне новине које је донео члан 33 Закона, јер су по први пут прописане обавезе Агенције у поступку контроле извештаја о финансирању кампање, а не само овлашћења овог органа.

Међутим, та правила су непотпуна и не пружају гаранције да ће се њиховом применом обезбедити

потпунија контрола извештаја него што је до раније био случај.

Стога се у новом ставу 2. предлажу се обавезни елементи за план контроле годишњих извештаја о финансирању политичких субјеката. То би биле пре свих политичке странке и групе грађана које су заступљене у Народној скупштини. Поред њих, предлажемо да се контрола обавезно врши код оних политичких странака које су организовале активности (нпр. масовне митинге) чија је вредност процењена на преко милион динара, или су вршили политичко оглашавање (ван кампање) у било којој вредности. Најзад, контроли би обавезно подлежали и они субјекти који су пословали неправилно у претходној години.

Кад је реч о трошковима кампање, предложили смо обавезну контролу свих извештаја за републичке, покрајинске и београдске изборе. Такође, контрола би била обавезна и за све извештаје о финансирању градских и општинских избора који се одржавају изоловано од других, јер је тада пажња целокупне јавности и страначких инфраструктура усмерена управо на та места, па су већи и ризици незаконитог финансирања кампање који могу имати и шири значај од локалног.

Предложили смо врло важну допуну која се тиче прецизирања плана контроле, не само у погледу броја извештаја који се морају преконтролисати, већ и обавезне садржине. Дакле, план контроле би морао садржати опис активности које се Агенција обавезује да ће спровести током контроле (не спорећи могућност да предузме и друге у оквиру својих надлежности). На тај начин се обезбеђује већа поузданост поступка контроле и омогућава увид јавности у то да ли је била добро планирана и да ли су ти планови испуњени. Одређена је и сврха контроле – утврђивање тачности и потпуности извештаја и поштовања законских обавеза.

Битне допуне су предложене и у вези са изменама плана контроле. Наиме, предвиђена је обавеза да Агенција објави и одлуке поводом разматрања предлога које добије од других лица за допуну плана контроле (нпр. предлог да се испитају унакрсно трошкови оглашавања на одређеној друштвеној мрежи).

У последња два става су предложене допуне које се тичу извештавања Агенције о спроведеној контроли. Прва допуна има за циљ да извештаји о овом сегменту рада Агенције буду разматрани у Народној скупштини. Тренутна парламентарна пракса јесте таква да се извештаји Агенције о спроведеној контроли не разматрају пред скупштинским одборима, и о њима не остаје траг у закључцима Народне скупштине.

Последњи став решава још један недостатак који се много пута демонстрирао у пракси – непостојање обавезног садржаја извештаја Агенције о контроли финансирања изборне кампање. Предлаже се да Агенција опише до каквих је информација дошла у поступку контроле појединачних извештаја, до каквих закључака је дошла поређењем истоврсних трошкова из извештаја разних политичких субјеката, за које пријављене приходе и расходе је Агенција утврдила да су веродостојно приказани и да је финансирање вршено по закону.

Поред тога, битно је да Агенција наведе јасно код којих политичких субјеката су утврђене неправилности, која друга лица поред политичких субјеката су поступала противно закону и шта је Агенција предузела ради отклањања тих неправилности и покретања поступака за кажњавање.

Закон о финансирању политичких активности – предлог измена и допуна члана 37

Напомена: текст је приказан са променама у односу на постојећу одредбу, ради лакшег праћења.

Члан 37. мења се и гласи:

„Поступак

Члан 37.

Поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда овог закона и изричу мере у складу са овим законом, покреће и води Агенција по службеној дужности и на основу пријаве физичког или правног лица.

Поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда овог закона у изборној кампањи покреће ~~се може се покренути~~ по службеној дужности, по пријави лица из става 1. овог члана, као и на основу пријаве политичке странке, коалиције политичких странака или групе грађана која је подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата на изборима.

О покретању поступка из става 1. овог члана Агенција обавештава политичког субјекта или друго лице против којег је поступак покренут, а о поступку из става 2. овог члана обавештава политичког субјекта или друго лице против кога је поступак покренут у року од 24 часа од пријема пријаве.

Политичком субјекту из става 1. и 2. овог члана Агенција шаље обавештење на последњу достављену електронску адресу одговорног лица из члана 31. овог закона, а може га обавестити и на други погодан начин.

Агенција може да позове одговорно лице на начин из става 4. овог члана, као и лице на основу чије пријаве је покренут поступак, ради прибављања информација, као и да тражи достављање потребних података у циљу одлучивања о постојању повреде овог закона.

Агенција је дужна у поступку покренутом због могуће повреде да по пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи, у року од 15 ~~пет~~ дана од дана упућивања обавештења политичком субјекту, односно пријема потврде да је друго лице политички субјект обавештено о покретању поступка пријави из става 2. овог члана и ако су тражени, након истека рока за доставу података из члана 32. ст. 3. и 4. овог закона, донесе решење којим се утврђује да је сте или да није дошло до повреде овог закона у изборној кампањи.

Када је поступак покренут због могуће повреде овог закона у изборној кампањи, Агенција доноси решење у року од пет дана.

Агенција је дужна да решење из става 65. и 7. овог члана објави на свом веб-сајту у року од 24 часа од доношења.

Када је поступак покренут по пријави, а Агенција у решењу утврди да није дошло до повреде овог закона у изборној кампањи, подносилац пријаве може да покрене управни спор, у којем

Управни суд доноси одлуку у року од 48 часа и објављује на свом веб-сајту у року од 24 часа од дана доношења.

Када решењем утврди да је дошло до кршења овог закона које је прописано као прекршај, или које може садржати елементе кривичног дела, Агенција у року од 30 дана покреће прекршајни поступак, односно, без одлагања обавештава надлежног јавног тужиоца.“ _

Образложење

Препоруком **број 16 након избора из 2023 ОДИХР** је указао да би, како би се осигурала правна сигурност и одговорност у финансирању кампања, потребно је додатно ревидирати законодавство како би се решиле постојеће празнине и имплементирале претходне препоруке ОДИХР. Такође је указано да би Агенција за спречавање корупције требало да проактивно истражује и санкционише кампање финансиране од стране неовлашћених субјеката. Препоруком **број 17 након избора из 2022. ОДИХР** је указао да би Агенција за спречавање корупције по закону требало да проактивно и благовремено идентификује прекршаје и да на представке одговара доношењем формалних одлука, које подлежу судској ревизији. Такође је указано да би закон требало да прописује убрзане рокове за цео процес решавања спорова у вези са кршењем финансирања кампање. Препоруком **број 4 из 2017 ОДИХР** је указао да би Агенција требало да користи свој мандат у потпуности тако што ће на проактиван начин да посматра и истражује сваку потенцијално нетранспарентну активност учесника избора у контексту спровођења избора.

Предложеним изменама се делимично испуњавају те препоруке. У односу на одредбе постојећег члана 37, промене се предвиђају у ставу 2, где се недвосмислено указује на то да се поступак покреће (то јест, мора, а не само може покренути) по службеној дужности, као и по пријавама физичких и правних лица и политичких субјеката.

У ставу 3. су извршене измене које би требало да обезбеде да се поступак за испитивање кршења овог закона води не само у случају сумње да је правила прекршио политички субјект, већ и било које друго лице на које се односе забране, обавезе и ограничења из овог закона (нпр. даваоци прилога, пружаоци услуга, органи из јавног сектора).

У новом ставу 4. се прописује начин достављања обавештења о покретању поступка. У ту сврху Агенција обавезно користи мејл адресу лица које је политички субјект одредио као одговорно за испуњавање обавеза из овог закона. Додатно, Агенција може обавештење упутити и на било који други начин – поштом, преко курира, телефонски. Сврха ове допуне је да се обезбеди благовремено спровођење поступка и да се избегну проблеми који су уочени у пракси – да политички субјекти не достављају потврду о пријему обавештења, да доставља обавештења путем поште касни и слично. Став 5 (раније 4) је допуњен у складу са новим ставом 4.

У ставу 6. (раније 5) најважнија допуна се огледа у томе што се прописује обавеза Агенцији да у одређеном року (предложено је 15 дана) поступи по пријавама и у случају када се ван изборне кампање сумња у повреду правила из овог закона, чиме се отклања постојећа правна празнина. Све друге измене представљају усаглашавање са већ описаним променама других ставова.

У нови став 7. су делом пренете одредбе из постојећег става 5, из номотехничких разлога, а у ставу 8 (раније 6) је извршено усаглашавање са другим изменама.

Нови став 9. прописује важну новину, јер се одређује рок за поступање Управног суда у управним споровима против решења Агенције из овог закона, који тренутно не постоји. Услед непостојања тог рока, управни спорови који се односе на једно од битних питања спровођења избора, остају нерешени годинама. Предложени рокови су одређени у складу са хитношћу поступања, односно потребом да јавност што пре добије информације о томе да ли су правила о финансирању кампање била поштована.

Нови став 10. прецизира дужност Агенције да након што утврди да је повређен закон, покрене у одређеном року прекршајни поступак, односно да без одлагања обавести јавног тужиоца о исходу поступка који је Агенција водила када постоји неки од елемената кривичног дела из овог (нпр. вршење притиска приликом прикупљања прилога, скривање информација о извору финансирања кампање) или неког другог закона (нпр. давање и примање мита у вези са гласањем, злоупотреба службеног положаја).

Закон о финансирању политичких активности – предлог допуне кроз нови члан 37а

Поступање по службеној дужности

Члан 37а

Агенција је обавезна да прикупи податке потребне за утврђивање поштовања правила из овог Закона коришћењем овлашћења из члана 32. овог закона када:

- 1) Постоји недоумица у вези са тим да ли одређена активност, коју политички субјект промовише, представља политичку активност у смислу овог закона;
- 2) Се у медију, на друштвеној мрежи или у јавном простору (нпр. путем плаката) објављују штампани, аудио или видео материјали у корист или на штету одређеног политичког субјекта, чија би вредност израде и промоције могла бити већа од 1.000.000 динара, а аутор, издавач или наручилац тог материјала није означен;
- 3) Политички субјект јавно спроводи политичку активност ван изборне кампање (нпр. организовање јавних скупова, промотивна кампања), или учествује у активностима других субјеката, а вредност тих активности се процењује на више од 1.000.000 динара;
- 4) Политички субјект спроводи политичке активности које су уобичајене за изборну кампању (нпр. организовање јавних скупова, промотивна кампања) пре него што су избори расписани или непосредно после одржаних избора, а вредност тих активности се процењује на више од 1.000.000 динара;
- 5) Утврди или посумња да правно лице које није политички субјект спроводи активности из члана 9а овог закона;
- 6) Постоји сумња у тачност изјаве даваоца прилога политичком субјекту који обавља привредну делатност, у прекорачење максималне вредности давања правног и физичког лица или у кршење правила о висини дозвољеног давања због тога што прилози веће вредности потичу

- од више повезаних лица;
- 7) Када политичка странка стекне непокретност и када отуђи непокретност која је купљена средствима из јавних извора;
 - 8) Када политичка странка остварује приход од давања у закуп непокретне имовине или од продаје имовине у вредности већој од 1.000.000 динара лицима која не могу бити даваоци прилога на основу одредаба овог закона, или када остварује приход од друге врсте делатности;
 - 9) Када дође до сазнања или посумња да средства која се обезбеђују за финансирање редовног рада или за финансирање трошкова изборне кампање у буџету нису опредељена у складу са прописаним критеријумима или да је њихова расподела извршена противно правилима из овог закона;
 - 10) Када преко посматрача или на други начин дође до сазнања да је политички субјект за изборну кампању користио јавне ресурсе изузев ресурса који су му додељени на основу члана 6. овог закона, или да је јавне ресурсе за потребе политичких активности користио јавни функционер и друго лице;
 - 11) Када политички субјект није донео акт из члана 31. овог закона или се акт не садржи све обавезне елементе;

Агенција је обавезна да покрене поступак из члана 37. овог закона по службеној дужности када:

- 1) Од другог државног органа добије информацију о могућем кршењу правила из овог закона;
- 2) Из информација које је објавио други државни орган произлази да је могло доћи до кршења правила из овог закона;
- 3) Подаци које је Агенција прикупила коришћењем овлашћења из члана 32. овог закона указују на могуће кршење правила из овог закона;
- 4) Бивши или актуелни представник политичког субјекта јавно указује на могуће кршење правила из овог закона од стране тог политичког субјекта;
- 5) Физичко лице, правно лице или представник правног лица јавно изнесе тврдњу да је финансирало политички субјект или пружало услуге политичком субјекту, а такав податак није наведен у финансијским извештајима политичког субјекта;
- 6) Бивши или садашњи представник органа и организације из члана 6. овог закона или радно ангажовано лице у том органу и организацији јавно изнесе тврдње које указују на могуће кршење правила из овог закона;
- 7) објављени документи политичког субјекта, правног лица или органа и организације из члана 6, указују на могуће кршење правила из овог закона;
- 8) Прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање политичког субјекта не садржи податке о трошковима чија се вредност процењује на више од 1.000.000 динара, на основу података до којих је Агенција дошла посматрањем изборне кампање или их прибавила на други начин;
- 9) Подаци до којих је Агенција дошла посматрањем изборне кампање политичког субјекта, непосредним увидом у активности политичког субјекта или на основу пријаве која је Агенцији поднета у вези са вршењем других послова из њене надлежности указују на могућу повреду правила из овог закона;
- 10) Подаци до којих је Агенција дошла након окончања поступка контроле годишњих финансијских извештаја, односно извештаја о трошковима изборне кампање указују на могуће кршење правила из овог закона у вези са тим извештајима;
- 11) Дође до сазнања да орган или организација из члана 6. овог закона није донео акт којим се

ближе уређује давање добара и услуга политичким субјектима, када посумња да је тај акт донет или да је акт усклађен са одредбама овог закона;

- 12) Када неко лице којем се Агенција обратила у складу са чланом 32. ускрати Агенцији потребне информације и документа или приступ евиденцији и документацији, а нема довољно података за успешно покретање прекршајног поступка;

Образложење

Препоруком **број 16 након избора из 2023 ОДИХР** је указао да би, како би се осигурала правна сигурност и одговорност у финансирању кампања, потребно је додатно ревидирати законодавство како би се решиле постојеће празнине и имплементирале претходне препоруке ОДИХР. Такође је указано да би Агенција за спречавање корупције требало да проактивно истражује и санкционише кампање финансиране од стране неовлашћених субјеката. Препоруком **број 17 након избора из 2022. ОДИХР** је указао да би Агенција за спречавање корупције по закону требало да проактивно и благовремено идентификује прекршаје и да на представке одговара доношењем формалних одлука, које подлежу судској ревизији. Такође је указано да би закон требало да прописује убрзане рокове за цео процес решавања спорова у вези са кршењем финансирања кампање. Препоруком **број 4 из 2017 ОДИХР** је указао да би Агенција требало да користи свој мандат у потпуности тако што ће на проактиван начин да посматра и истражује сваку потенцијално нетранспарентну активност учесника избора у контексту спровођења избора.

Мада се препоруке ОДИХР о потреби проактивног деловања Агенције могу разумети и тако да је реч искључиво о питању праксе, понављање препорука указује да је потребно створити снажнији нормативни основ да би се оне оствариле.

Стога се у овом новом члану утврђују ситуације у којима би Агенција била у обавези да спроведе мере контроле и да покрене поступак у којем се утврђује да ли је дошло до кршења правила из овог закона. Наравно, тиме се не задире у овлашћење Агенције да прикупља податке или да покрене поступак по службеној дужности и у било којој другој ситуацији.

Дужност да се затраже информације и документи од политичког субјекта или и других лица би тако постојала увек када: постоји недоумица у вези са тим да ли одређена активност, коју политички субјект промовише, представља политичку активност у смислу овог закона (на пример, хуманитарне активности политичких субјеката, политички субјект објављује информације о некој активности а из објаве није јасно да ли је реч о активности политичког субјекта или локалног ЈКП); се у медију, на друштвеној мрежи или у јавном простору (нпр. путем плаката) објављују штампани, аудио или видео материјали у корист или на штету одређеног политичког субјекта, чија би вредност израде и промоције могла бити већа од 1.000.000 динара, а аутор, издавач или наручилац тог материјала није означен (у пракси је најчешће реч о „негативној кампањи“ против неког политичког субјекта, при чему, због одсуства информација о аутору тај политички субјект не може да оствари правну заштиту, док је са становишта овог закона битно да се утврди да ли је у изради или промоцији учествовао други политички субјект); политички субјект јавно спроводи политичку активност ван изборне кампање (нпр. организовање јавних скупова, промотивна кампања), или учествује у активностима других субјеката, а

вредност тих активности се процењује на више од 1.000.000 динара (сврха ових провера јесте да се утврди, без чекања на истек рока за подношење годишњег финансијског извештаја да ли су током године политички субјекти поштовали правила приликом спровођења својих финансијски најзначајнијих активности); политички субјект спроводи политичке активности које су уобичајене за изборну кампању (нпр. организовање јавних скупова, промотивна кампања) пре него што су избори расписани или непосредно после одржаних избора, а вредност тих активности се процењује на више од 1.000.000 динара (слично као у претходном примеру, пошто трошкови настали пре расписивања избора или после одржаних избора не могу бити приказани у извештају о трошковима кампање, потребно је да се у кратком року утврди да ли су они били законити и да ли су, противно правилима, приписани трошковима изборне кампање); утврди или посумња да правно лице које није политички субјект спроводи активности из члана 9а овог закона (овде је реч о активностима „трећих лица“, односно о ситуацијама када постоји сумња да је неко други, а не политички субјект плаћао поједине трошкове политичког субјекта; постоји сумња у тачност изјаве даваоца прилога политичком субјекту који обавља привредну делатност, у прекорачење максималне вредности давања правног и физичког лица или у кршење правила о висини дозвољеног давања због тога што прилози веће вредности потичу од више повезаних лица (наведено је неколико ситуација у којима постоји потреба да се утврди да ли су прилози политичком субјекту били учињени у складу са законом); када политичка странка стекне непокретност и када отуђи непокретност која је купљена средствима из јавних извора (у питању су превентивне провере, с обзиром на ограничења која су прописана у закону, а које нису нужно предмет контроле годишњег финансијског извештаја); када политичка странка остварује приход од давања у закуп непокретне имовине или од продаје имовине у вредности већој од 1.000.000 динара лицима која не могу бити даваоци прилога на основу одредаба овог закона, или када остварује приход од друге врсте делатности (ове провере су потребне, због могућности да се кроз увећану цену закупа или ствари које продаје политички субјект врши скривено давање прилога, као и због забране обављања комерцијалних делатности); када дође до сазнања или посумња да средства која се обезбеђују за финансирање редовног рада или за финансирање трошкова изборне кампање у буџету нису опредељена у складу са прописаним критеријумима или да је њихова расподела извршена противно правилима из овог закона (кроз ове провере Агенција би могла да утврди да ли су органи надлежни за послове финансија поштовали правила, односно да ли су оштетили или неосновано привилеговали политичке субјекте и да након тога иницира активности које би водиле отклањању тих повреда закона); када преко посматрача или на други начин дође до сазнања да је политички субјект за изборну кампању користио јавне ресурсе изузев ресурса који су му додељени на основу члана 6. овог закона, или да је јавне ресурсе за потребе политичких активности користио јавни функционер и друго лице (примера ради, овде може бити реч о сазнању да су за превоз учесника партијског скупа коришћена службена возила која користи директор јавног предузећа или председник општине, или да је активност током изборне кампање спроведена у просторијама основне школе); када политички субјект није донео акт из члана 31. овог закона или се акт не садржи све обавезне елементе (односи се на проверу испуњавања обавезе доношења интерног акта политичког субјекта који се односи на финансирање).

У другом ставу је описан низ ситуација у којима би Агенција била у обавези да покрене поступак по службеној дужности. То су ситуације када: од другог државног органа добије информацију о могућем кршењу правила из овог закона (нпр. од министарства унутрашњих послова, јавног тужиоца, Регулаторног тела за електронске медије); из информација које је објавио други државни орган произлази да је могло доћи до кршења правила из овог закона (разлика у односу на претходну тачку

јесте то што информације нису достављене Агенцији, већ су јавно објављене – нпр. извештај Државне ревизорске институције, саопштење јавног тужилаштва или суда поводом кривичног поступка у којем је утврђивана кривична одговорност по неком другом основу, али се наводе и подаци који се односе на могуће кршење правила о финансирању политичких активности, али такође и ситуације када сам државни орган у својим објавама на званичној веб-страници фаворизује одређени политички субјект); подаци које је Агенција прикупила коришћењем овлашћења из члана 32. овог закона указују на могуће кршење правила из овог закона (овде се у најширем смислу, предвиђа да ће Агенција бити дужна да покрене поступак по службеној дужности, када подаци које је прикупила коришћењем својих овлашћења указују на могућу повреду закона); бивши или актуелни представник политичког субјекта јавно указује на могуће кршење правила из овог закона од стране тог политичког субјекта (у оваквим ситуацијама, како и у следеће три тачке, неопходно је да Агенција, као надлежни орган, спроведе поступак провере, како би јавност добила потпуне информације); физичко лице, правно лице или представник правног лица јавно изнесе тврдњу да је финансирало политички субјект или пружало услуге политичком субјекту, а такав податак није наведен у финансијским извештајима политичког субјекта; бивши или садашњи представник органа и организације из члана 6. овог закона или радно ангажовано лице у том органу и организацији јавно изнесе тврдње које указују на могуће кршење правила из овог закона; објављени документи политичког субјекта, правног лица или органа и организације из члана 6, указују на могуће кршење правила из овог закона; прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање политичког субјекта не садржи податке о трошковима чија се вредност процењује на више од 1.000.000 динара, на основу података до којих је Агенција дошла посматрањем изборне кампање или их прибавила на други начин (пошто се тачност прелиминарних извештаја о финансирању кампање проверава заједно са коначним извештајима о финансирању кампање, а резултати тих провера су доступни јавности готово пола године након објављивања прелиминарних извештаја, потребно је да се провере финансијски најбитнијих ставки из тих извештаја изврше раније); подаци до којих је Агенција дошла посматрањем изборне кампање политичког субјекта, непосредним увидом у активности политичког субјекта или на основу пријаве која је Агенцији поднета у вези са вршењем других послова из њене надлежности указују на могућу повреду правила из овог закона (овде се указује на нужност спровођења поступка у ситуацијама када током кампање Агенција преко својих посматрача уочи кршење правила – нпр. прикупљање прилога у готовом новцу, коришћење јавних ресурса супротно правилима, вршење хуманитарних активности, као и на ситуације када Агенција поступа по пријавама које су поднете због кршења Закона о спречавању корупције или пријаве у којима се указује на могућу корупцију у органима власти); подаци до којих је Агенција дошла након окончања поступка контроле годишњих финансијских извештаја, односно извештаја о трошковима изборне кампање указују на могуће кршење правила из овог закона у вези са тим извештајима (пошто Агенција објављује извештај о спроведеној контроли у одређеном року, могуће су ситуације у којима се накнадно појаве нови докази који нису били разматрани приликом спровођења контроле); дође до сазнања да орган или организација из члана 6. овог закона није донео акт којим се ближе уређује давање добара и услуга политичким субјектима, када посумња да је тај акт донет или да је акт усклађен са одредбама овог закона (у овим случајевима би поступак био покренут због могућег кршења закона од стране одговорних лица у органима и организацијама); када неко лице којем се Агенција обратила у складу са чланом 32. ускрати Агенцији потребне информације и документа или приступ евиденцији и документацији а нема довољно података за успешно покретање прекршајног поступка.