

## Извештај о примени

### Закона о финансирању политичких активности

Јуриј Топлак

#### Незванични превод

#### Уводне напомене

Налази о примени Закона о финансирању политичких активности припремљени су у оквиру *TAIEX* експертске мисије о примени Закона о финансирању политичких активности, реф. бр. *JHA IND/EXP 62066*, која је одржана у Београду од 24. до 27. маја и од 30. јуна до 1. јула 2016. године.

У мају 2016. године аутор је сарађивао са Агенцијом за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција), која је организовала мисију, а срео се и са представницима неколико релевантних тела у Србији, укључујући Министарство финансија, Прекршајни суд у Београду, Државну ревизорску институцију и јавно тужилаштво. Одржао је састанке и са представницима организација цивилног друштва ЦеСИД, ЦРТА и Транспарентност Србија, као и Универзитета у Београду. Иако позвани, представници Републичке изборне комисије, Министарства правде и три (парламентарне) странке нису присуствовали састанку.

Анализиран је Закон о финансирању политичких активности, а у обзир су узети и закључци из различитих извора, укључујући извештаје *OSCE/ODIHR*, Савета Европе/*GRECO*, Венецијанске комисије, као и експерата који су раније анализирали финансирање изборних кампања у Србији.

#### Прописи и примена

Политички субјекти у Србији финансирају се из приватних и јавних извора. И правна и физичка лица могу да дају прилоге за редован рад политичких партија и изборне кампање. Ограничења за прилоге су прилично висока. Правна лица могу политичким партијама да донирају до 200 месечних зарада годишње без пореза и доприноса (око 71.484 ЕУР). Прилози физичких лица партијама ограничени су на 20 месечних зарада годишње без пореза и доприноса (око 7.148 ЕУР). Поред финансирања редовних активности партија, донатори могу да дају прилог за изборне кампање пре избора. У том смислу, правно лице може да донира до 400 месечних зарада (око 142.969 ЕУР) без пореза и доприноса, а физичко лице до 40 месечних зарада (14.296 ЕУР) без пореза и доприноса за време изборне године. Чланарина, чији износ прелази 1.000 РСД на годишњем нивоу, уплаћује се банкарским трансфером. Прилогом се сматра и отпис дугова или када су кредити или зајмови дати под условима који одступају од тржишних. Забрањени су страни или анонимни прилози. Политичким субјектима није дозвољено стицање прихода од промотивне или комерцијалне делатности. Не постоје ограничења трошења за кампање или редован рад партија. Партије и сви други учесници у изборима добијају средства из јавних извора за финансирање кампање. Поред тога, партије и непартијске групе односно „групе грађана“, уколико имају мандате у представничким телима, добијају јавна средства за редован рад, а та средства могу се користити и за изборне кампање. Сва та средства распоређују се пропорционално снази партија и група грађана.

Пре изборног дана нема финансијског извештавања. Након избора, учесници на изборима морају да поднесу финансијске извештаје о приходима и расходима Агенцији, која их потом

контролише. Агенција може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка пред прекршајним судом у случају да извештаји нису тачни или нису поднети. Може да поднесе и кривичну пријаву. Осим Агенцији за борбу против корупције, партије подnose редовне годишње финансијске извештаје и Агенцији за привредне регистре, које контролише Државна ревизорска институција.

Прописима су предвиђене новчане и затворске казне. У случају прекршаја, предвиђене су новчане казне до 2.000.000 РСД. Предвиђено је и кривично дело (чл. 38. Закона), уколико се дају, односно у име и за рачун политичког субјекта прибаве средства у намери да се прикрије извор финансирања или износ. Повреда се кажњава затвором до пет година.

У последњих шест година забележен је значајан напредак у области финансирања политичких активности у Србији. Анализира се примена прописа и закони се мењају редовно. *GRECO* је, на пример, дао 10 препорука у 2010. години и у Извештају о усклађености, који је уследио, закључено је да су све те препоруке потпуно испуњене.

На састанцима су сви саговорници позитивно оценили Закон о финансирању политичких активности. Пре избора одржаних у 2016. години, предложене су његове измене. Било би значајно да их новоизабрани парламент усвоји и тако још више унапреди Закон о финансирању политичких активности.

Иако је Законом предвиђено готово неограничено финансирање из приватних извора, у пракси партије у Србији највећи део средстава добијају из државног буџета. Јавни позив за прикупљање средстава није пракса и финансирање из јавних средстава чини се довољним. Саговорници су закључили да је једна од највећих партија укинула чланарину, што је највероватније резултат добијања довољног износа средстава из државног буџета. Огромна буџетска средства за финансирање највећих партија омогућавају им и куповину некретнина, али употреба таквих некретнина, које су у власништву партија и купљене јавним средствима, није адекватно регулисана, што би могло да доведе до злоупотреба.

Закон о финансирању политичких активности омогућава гласачима и политичким актерима слободу изражавања. Код финансирања кампања у Србији не постоји много ограничења слободе изражавања: ограничења за прилоге су висока, не постоје ограничења на укупно трошење за кампању или ограничења за независне трошкове.

Према прописима, Агенција контролише финансирање политичких партија и изборних кампања. Законске одредбе омогућавају висок ниво независности Агенције од пристрасне политике. Како су навели сви саговорници, Агенција није само независна и лишена политичког утицаја, него и обавља одличан посао у борби против корупције, применом прописа о финансирању политичких активности, подизањем свести јавности и вршењем других поверених надлежности.

У последња три изборна циклуса у 2012, 2014. и 2016. години, и Агенција је сама спроводила мисију посматрања изборне кампање. Око 150 посматрача годишње анализирали су кампању и процењивали њену вредност широм земље. Такве посматрачке мисије обично спровode међународне или невладине организације. Међутим, посматрање кампање, које је спровела Агенција, имало је неколико веома позитивних ефеката. Партије су биле свесне присуства Агенције за време кампање па тиме и пажљивије поступале у

складу са Законом. Агенција је могла да проверава кампању, када се она и дешавала, а не само у месецима након њеног завршетка. Уз то, тиме је подизана свест јавности о значају превенције корупције и финансирања кампање. Препоручује се спровођење оваквих посматрачких мисија и у будућности, што је пракса коју треба да следе и друге демократске земље.

Агенција је поднела 960 захтева за покретање прекршајног поступка пред прекршајним судовима за бројне повреде Закона. Међу најчешћим повредама су неподношење финансијских извештаја и подношење нетачних извештаја. Успешна примена Закона угрожена је понекад спорим и неефикасним радом прекршајних судова.

До окончања овог извештаја, тужилаштво није покренуло ниједан кривични поступак за кривично дело прописано Законом.

### **Могућа побољшања и препоруке**

Србија треба да обезбеди изрицање санкција у случају повреде Закона. Није довољно да постоје санкције предвиђене Законом и да поступци почну, него повреде заиста треба да буду санкционисане. Постоји неколико могућности за то.

Агенција за борбу против корупције нема овлашћење да санкционише. Она може само да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка пред прекршајним судом. Прекршајни судови су преоптерећени и често је потребно неколико година да Прекршајни суд, а потом и Прекршајни апелациони суд, донесу коначну одлуку. Повреде у области изборних кампања су нова област за прекршајне судије. Случајеви у вези са финансирањем изборне кампање су и далеко комплекснији од оних којима се прекршајне судије обично баве. Имајући то у виду, политика санкционисања у домену финансирања политичких активности у Србији могла би да буде делотворнија. Од 960 захтева за покретање прекршајног поступка, које је поднела Агенција, донете су 262 првостепене пресуде, од којих је 154 правоснажно. Агенцији би могао да се додели статус сличан царинским телима или другим релевантним институцијама, које моге да изричу казне, на које постоји могућност жалбе суду. Тренутно су ова тела овлашћена да изричу само врло мале новчане казне у износу до 50.000 РСД, али то би могло да се измени. На тај начин би се отклонила преоптерећеност прекршајних судова и охрабрило поштовање Закона међу кандидатима и политичким партијама.

Уколико повреде не могу да буду брзо санкционисане, непристрасност и поузданост политичког процеса су угрожени. Повреде прописа не треба само да буду препознате, него и отклоњене и санкционисане благовремено и пре гласања. Гласачима треба омогућити да, када гласају, знају ко је прекршио прописе о финансирању изборне кампање. У великом броју демократских система, случајеви у вези са изборима, укључујући и повреде, треба да буду решени одмах. Судови у Србији одређене случајеве, као што су саобраћајни који укључују странце, решавају одмах те би и случајевима у вези са изборима такође требало да се баве одмах. Уколико би се бар неке судије или судови односно један прекршајни суд бавили случајевима финансирања политичких активности, то би могло да унапреди квалитет и ефикасност судског поступка.

У случају повреде Закона, предвиђена је могућност губитка права на средства из јавних извора. Тренутно износ тих средстава не може бити мањи од износа средстава прибављених извршењем кривичног дела или прекршаја. Да би биле одвраћајуће, санкције треба да буду најмање неколико пута веће од стечене користи. Стога се чини да губитак права из чл. 42. није адекватно регулисан, због чега су неопходна побољшања. То би могло да се учини

подизањем нивоа минималног износа губитка са 10% на 50% или 60% и губитком права на финансирање из јавних извора тако да се износ прибављен извршењем кривичног дела или прекршаја помножи са, на пример, 5 или 10.

Гласачи могу боље да донесу одлуку, уколико су добро информисани пре него што гласају, него уколико информације добију након гласања. То значи да су информисани о томе ко су њихови будући лидери, ко су њихови пословни партнери, са ким раде, одакле прикупљају новац и како га троше, колико су прикупили, а колико потрошили и да ли су се у изборној трци такмичили поштовањем или кршењем прописа. Установљена међународна пракса је да се *online* објављују приходи и трошкови кандидата и партија пре избора. На тај начин гласачи, медији и релевантне институције могу благовремено да их процене.

Чини се да партије понекад не плаћају рачуне за кампању након избора. Дужничко-кредитни однос неизбежно резултира зависношћу. То политичаре чини зависним, чиме се повећава ризик од корупције. Поред тога, издавање рачуна за кампању, који се затим никад не измирују, може да буде и начин да се избегне ограничење за прилоге. Захтевом да сви трошкови кампање буду плаћени пре избора или до одређеног рока након избора смањено би се ризик од корупције, као и ризик да се избегне ограничење за прилоге.

Агенција је недавно покренула неколико стотина прекршајних поступака и неки од њих су у вези са повредама старим више од две године. Све релевантне институције требало би да се одмах баве повредом прописа. Уколико је неопходно, треба ојачати капацитет Агенције како би могла да врши законом поверене надлежности.

Финансијски извештаји могли би да буду објављени *online* у стандардизованом, читљивом и претраживом формату. Тиме би се омогућила претрага по кључним речима и поређење података по времену и међу различитим партијама.

Уз годишње финансијске извештаје политички субјекти су дужни да прибаве мишљење овлашћеног ревизора. Чини се да је то адекватно за парламентарне партије и веће учеснике на локалном нивоу, али би могло да представља непотребан финансијски и организациони терет за најмање партије и учеснике у најмањим локалним срединама. Процес извештавања могао би да буде поједностављен на начин да годишњи промет до одређеног износа – на пример, између 2.000 и 4.000 ЕУР – не треба да буде праћен мишљењем овлашћеног ревизора. Партије су обавезне да извештаје подносе и у електронској форми и поштом, што се такође чини непотребним.

Неколико саговорника нагласило је да расподела јавних средстава политичким субјектима, пропорционално броју места које заузимају у парламенту или према изборним резултатима, води ка неправедној и неједнакој утакмици. Не постоји међународни стандард који захтева од свих учесника да имају једнак износ средстава за кампању. Међутим, већи учесници требало би да имају довољно средстава како би њихове поруке дошле до гласача. Гласачи могу да донесу одлуку само уколико добију довољно информација од различитих учесника на изборима. Постојање значајних неједнакости у погледу износа доступних средстава угрожава фер одвијање политичког процеса. Сврха јавних средстава није да се партијама плати „по гласу“, него да се унапреде партијске структуре, омогући партијама да пренесу поруку гласачима, као и да се допринесе фер утакмици. Стога би било значајно уколико би, на равноправнији начин, јавна средства била расподељена међу партијама и учесницима на изборима.

Како су навели саговорници, учесници на изборима некад не желе да поднесу извештај како њихове финансије не би биле подложне провери. Требало би размотрити строжије санкције.

Губитак права на сва јавна средства могао би да се примењује на већи број потенцијалних повреда. Можда би подношење финансијског извештаја могло да буде услов да се преузме мандат у представничком телу и они који не поднесу извештај не би могли да га добију. У неколико развијених демократија, међу којима су Француска и Велика Британија, изабрани функционер губи мандат, уколико финансијски извештаји нису тачни.

Чини се да су одређене санкције, предвиђене прописима, превише ниске. Санкције треба да буду пропорционалне, одвраћајуће и делотворне. Кршење изборних прописа представља један од најозбиљнијих начина урушавања демократског поретка и треба да буде санкционисано на одговарајући начин. Одговарајуће санкције за физичка лица су затворске и новчане. У неколико развијених демократија, укључујући Француску и Велику Британију, изабрани функционери могу да изгубе мандат. За политичке партије, новчане казне треба да буду довољно високе да их одврате од повреде Закона. На међународном нивоу, у случају подношења нетачних извештаја, уобичајено је да се изричу новчане казне које су 10 пута више од износа који није пријављен и то се чини адекватним. У неколико демократских система, партије, које не подносе извештаје, одмах губе сва средства из јавних извора и након неког времена бришу се из регистра партија.

Систем санкционисања могао би да буде унапређен уношењем других кривичних дела, којима би се предвиделе затворске казне за оне који прикрију прилоге или друге приходе изнад одређеног износа, укључујући путем изостављања из извештаја или неподношења извештаја. То би подстакло политичке субјекте да подносе извештаје и да они буду тачни. С обзиром на то да Србија нема кодификован кривични закон, такво кривично дело могло би да се унесе у Закон о финансирању политичких активности одмах иза већ прописаног кривичног дела (чл. 38).

Сви саговорници сагласни су да одредба чл. 19, ст. 3. Закона о финансирању политичких активности, којом се предвиђа да 5% добијених јавних средстава треба да се користи за „стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством“ нема никакву сврху. Чини се непотребном и заиста би могла да буде уклоњена.

Стога су **препоруке** следеће:

1. Објавити приходе и расходе кандидата и партија *online* пре избора;
2. Захтев да сви трошкови кампање буду плаћени пре избора или неколико дана након избора умањио би ризик од корупције и ризик избегавања ограничења за прилоге;
3. Финансијски извештаји могли би да буду објављени *online* у стандардизованом, читљивом и претраживом формату;
4. Процес извештавања могао би да буде поједностављен на начин да годишњи промет до одређеног износа – на пример, између 2.000 и 4.000 ЕУР – не треба да буде праћен мишљењем овлашћеног ревизора;
5. Било би значајно уколико би, на равноправнији начин, јавна средства била расподељена међу партијама и учесницима на изборима;
6. Ефикасност судског и процеса санкционисања могла би да буде унапређена. То би се могло постићи тако да се Агенцији додели статус сличан царинским телима или другим релевантним институцијама, које моге да изричу казне, на које постоји

могућност жалбе суду. То би такође могле да раде одређене судије, судови или један прекршајни суд који је надлежан за случајеве финансирања политичких активности;

7. Чини се да губитак права није адекватно регулисан, због чега су неопходна побољшања. То би могло да се учини подизањем нивоа минималног износа губитка и губитком права на финансирање из јавних извора тако да се износ прибављен извршењем кривичног дела или прекршаја помножи са одређеним бројем;
8. Санкције треба да буду пропорционалне, одвраћајуће и делотворне. Да би биле одвраћајуће, санкције треба да буду најмање неколико пута веће од стечене користи. Посебно су строжије санкције неопходне, када је реч о подношењу финансијских извештаја;
9. Систем санкционисања могао би да буде унапређен уношењем других кривичних дела, којима би се предвиделе затворске казне за оне који прикрију прилоге или друге приходе изнад одређеног износа, укључујући путем изостављања из извештаја или неподношења извештаја;
10. Одредба чл. 19, ст. 3. Закона о финансирању политичких активности, којом се предвиђа да 5% добијених јавних средстава треба да се користи за „стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством“ могла би да буде уклоњена.

Чини се да би све, осим другог дела препоруке бр. 6, могле да се испуне изменама Закона о финансирању политичких активности.

### **Закључак**

У Србији је забележен значајан напредак у финансирању политичких активности током последњих неколико година. Прописи су углавном усклађени су међународним обавезама и омогућавају слободно изражавање политичког мишљења кроз прилоге и трошење. Транспарентност и ефикасност, међутим, увек могу да буду унапређени. Србија треба да настави да унапређује ефикасност и транспарентност континуираним побољшавањем прописа и процеса у вези са финансирањем политичких активности.

Захвалан сам онима који су допринели изради овог извештаја кроз разговоре о финансирању политичких активности са аутором, посебно за време спровођења експертске мисије. Ставови изнети у извештају припадају искључиво аутору, а не ЕУ, било којој организацији којој припадам или било ком лицу или институцији са којом сам радио током мисије.