

Иницијатива за допуне Закона о политичким странкама

Увод

Агенција за борбу против корупције у оквиру својих надлежности подноси иницијативе за измену и доношење прописа, у циљу указивања на ризике корупције и давања препорука за њихово отклањање, те обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, односно политичких субјеката.¹

Након спроведене анализе, Агенција за борбу против корупције овом приликом подноси иницијативу за допуне Закона о политичким странкама ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС) у делу који се односи на одређивање појма "групе грађана" као политичког субјекта; одређивање услова за настанак и постојање ових политичких субјеката; прописивање садржаја споразума о њиховом оснивању и поступка њиховог оснивања, те успостављање и начин вођења Регистра група грађана.

Положај групе грађана у законодавству Републике Србије

У постојећем нормативном оквиру појам "групе грађана" одређен је једино у Закону о финансирању политичких активности. Наиме, овај закон одређује појам "групе грађана" као облик удруживања бирача ради заједничког учешћа на изборима, који све међусобне односе уређују уговором, овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа. Према овом закону, групе грађана су политички субјект, као и коалиције и политичке странке, а рачуни преко којих коалиција, односно група грађана врши сав промет средстава намењених за финансирање редовног рада одређује се уговором о образовању тих политичких субјеката.

Постојећим прописима који уређују рад политичких субјеката нису прецизно и детаљно уређени услови и поступак оснивања група грађана, нити обавезни елементи уговора о њиховом оснивању, што доводи до значајних проблема у пракси приликом контроле финансирања њихових политичких активности. Конкретно, Закон о избору председника Републике ("Сл. гласник РС", бр. 111/2007 и 104/2009 - др. закон) и Одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине ("Сл. лист АП Војводине", бр. 23/2014) делимично прописују начин оснивања групе грађана која може предложити кандидата за председника Републике, односно посланике у Скупштини Аутономне Покрајине Војводине. Тако је Законом о избору председника Републике предвиђено да "групу грађана писменим споразумом оснива најмање десет бирача чији потписи морају бити оверени код суда и она не мора да има назив". Слично овоме, у Одлуци о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине наведено је да групу грађана оснива писаним споразумом најмање десет бирача чији потписи морају бити оверени код суда, али, за разлику од решења из Закона, група грађана мора имати назив. Међутим, Закон о избору председника Републике, баш као и поменута одлука не захтевају од група грађана именовање одговорног лица за заступање пред надлежним државним органима. С друге стране, Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима не садрже посебне одредбе о начину оснивања групе грађана која може предложити кандидате, односно не препознају посебан статус ових политичких субјеката. На пример, Закон о локалним изборима једино предвиђа да кандидате за одборнике, поред регистрованих политичких странака и коалиција, могу предложити групе грађана чије изборне листе својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи, те да је група грађана, као подносилац изборне листе или предлагач кандидата на изборима, слободна у одабиру назива за своју листу.

¹ Члан 5. став 1. Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС" бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 8/15-УС)

У својој досадашњој пракси, Агенција је уочила честе повреде одредаба Закона о финансирању политичких активности коју чине групе грађана. Наиме, члан 31. овог закона налаже политичким субјектима, укључујући ту и групе грађана да уговором о свом образовању именују лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја, вођење књига и контакт са Агенцијом. Кад утврди повреду Закона, Агенција надлежном суду подноси захтев за покретање прекршајног поступка против поменутог одговорног лица. Међутим, за разлику од политичке странке, група грађана нема статус правног лица и њена специфичност, као политичког субјекта, огледа се у томе што се најчешће ствара *ad hoc*, непосредно пре одржавања избора на којима учествује. Имајући у виду наведено, групе грађана при подношењу изборне листе, у складу са Законом о локалним изборима и Законом о избору народних посланика, нису дужне да изборној комисији доставе било какав документ који би имао карактер оснивачког акта тј. споразума о оснивању који би садржао и податке о одговорном лицу у овом политичком субјекту. Дакле, постојеће решење омогућава да група грађана има проглашену листу кандидата и учествује у изборној кампањи на локалним изборима и изборима за народне посланике, иако нема именовано одговорно лице за финансијско пословање, подношење извештаја, вођење књига и контакт са Агенцијом, у складу са одредбама Закона о финансирању политичких активности. Као последица оваквих недоследности, Агенција, кад утврди да је одређена група грађана поступила супротно одредбама Закона о финансирању политичких активности, не може доћи до података о одговорном лицу у том политичком субјекту, нити може поднети надлежном суду захтев за покретање прекршајног поступка.

Предлог за допуне Закона о политичким странкама

Законом о политичким странкама уређено је оснивање, правни положај, упис и брисање из регистра, престанак и друга питања од значаја за рад ових политичких субјеката, али не и група грађана. Као што је наглашено, групе грађана и политичке странке су политички субјекти, у смислу Закона о финансирању политичких активности, те имају слична права и обавезе. Ова чињеница, као и описани проблеми у контроли финансирања политичких субјеката, указују да је неопходно законским одредбама детаљно уредити питања оснивања, правног положаја, уписа и брисања из регистра, те престанка постојања група грађана.

Конкретно, Агенција за борбу против корупције предлаже да се посебним делом Закона о политичким странкама: а) дефинише појам *групе грађана* као политичког субјекта који представља облик удруживања бирача ради заједничког учешћа на изборима; б) пропишу услови, елементи и поступак њиховог оснивања, укључујући ту и прописивање обавезних елемената уговора, тј. споразума о оснивању, међу којима је и именовање одговорног лица, у смислу члана 31. Закона о финансирању политичких активности; в) уреди питање престанка постојања групе грађана и г) предвиди упостављање и начин вођења Регистра група грађана, који би требало да садржи податке о називу, заступнику и одговорном лицу, датуму оснивања и датуму брисања.

Закључак

Агенција за борбу против корупције сматра да би се предложеним допунама Закона о политичким странкама допринело смањењу простора за евентуалне злоупотребе у области функционисања група грађана и контроле њиховог финансирања. Уједно, иако ово питање није експлицитно наведено у постојећем стратешком оквиру, на овај начин допринело би се и реализацији једног од прокламованих циљева Националне стратегије и Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције - отклањању недостатака у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката.