**Препорука ОДИХР број: 16/2023** која гласи: Да 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 КДИЉП-а, укључујући и јасну регулативу кампања „трећих лица”. Агенција за спречавање корупције требало би да проактивно истражује и санкционише кампање финансиране од стране неовлашћених субјеката.

**Препорука ОДИХР број: 17/2022** која гласи:Агенција за спречавање корупције по закону би требало да проактивно и благовремено идентификује прекршаје и да на представке одговара доношењем формалних одлука, које подлежу судској ревизији. Закон би требало да прописује убрзане рокове за цео процес решавања спорова у вези са кршењем финансирања кампање.

**Препорука ОДИХР број: 4/2017** која гласи:АБПК би требало да користи свој мандат у потпуности тако што ће на један проактиван начин да посматра и истражује сваку потенцијално нетранспарентну активност учесника избора у контексту спровођења избора.

**ПРЕДЛАГАЧ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА**

Измене и допуне Закона о финансирању политичких активности

**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 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 овог закона, у року од 15 дана од дана упућивања обавештења политичком субјекту, односно пријема потврде да је друго лице обавештено о покретању поступка 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 јесте или да није дошло до повреде овог закона.

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 6. 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 достава 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).

#### После члана 37. додаје се нови члан 37а

**Поступање по службеној дужности**

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.