**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.

**ПРЕДЛАГАЧ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА**

Измене и допуне Закоан о финансирању политичких активности

**После 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 неновчаном 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 регулисања 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 третирале 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 пружило 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.

**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.