

ЗАКОН О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ

Апстракт

У раду је изложен критички поглед на новодонети Закон о финансирању политичких активности. Као основне улоге закона означавају се омогућавање несметаног финансирања политичких субјеката и сузбијање коруптивних процеса у политици.

Анализирају се основни појмови закона (политичка активност и политички субјекти). Аутор указује на то да је новим законом требало регулисати и финансирање референдумске кампање и законодавне иницијативе, образлаже оправданост укидања прихода путем промотивних активности, увођење заједничког лимита за чланарине и прилоге, везивање лимита за донатора и укидање лимита за укупна давања. Нови систем расподеле средстава из јавних извора за финансирање председничких избора и редовног рада су значајно бољи од претходних, али су политички чиниоци, због својих економских интереса, одбили да промене финансирање кампања за пропорционалне изборе.

У раду се истичу значај и анализа прописаних санкција и кривичних дела. Посебно се указује на значај проширених овлашћења контролног органа – Агенције за борбу против корупције. Истакнута је важност контроле од које зависи успех целог законодавног концепта. Такође се инсистира на томе да једино критичка јавност може сузбити негативне нус појаве у финансирању политике: корупцију, партиократију и лична богаћења.

Кључне речи: Финансирање политичких странака. Политичке странке. Политички субјекти. Политичке активности. Закон о финансирању политичких активности. Закон о финансирању политичких странака.

І. Уводне напомене

Након ступања на снагу Закона о финансирању политичких активности¹ (даље: ЗФПА) намеће се питање колико је ова област унапређена у односу на претходни закон – Закон о финансирању политичких

* Саво Манојловић, МА, млађи саветник у Уставном суду Србије и студент докторских студија Правног факултета Универзитета у Београду.

1 Службени гласник РС, број 43/2011.

странака² (даље: ЗФПС).³ Да ли је извршена имплементација европских стандарда у овој области? И каква је перспектива (остварљивост) прокламованих стандарда у пракси? Нови закон би требало да има улогу једног од носећих нормативних антикоруптивних стубова у систему Републике Србије. Њиме би (коначно) требало да се успостави каква-таква контрола у области финансирања политичких странака, након дводеценијског повратка вишепартијском систему.

Повратак партијском плурализму дочекан је, по логици ствари, без постојања свести о потреби за озбиљнијим законским регулисањем ове области, па је њено правно нормирање било извршено са свега пар одредаба расутих у више закона.⁴ Каснији покушаји кодификовања ове области више су се завршавали нормативним декорима, па су и Закон о финансирању политичких странака од 1997. године⁵ и његов имењак (ЗФПС) из 2003. године од јавности оцењени као прописи усвојени *para Ingles ver*, тачније у нашем случају да Европа види.

Но, како је Европа постала имуна на „легислативне смоквине листове“, ваљано регулисање финансирања политичких странака постављено је српском законодавцу као један од примарних задатака у процесу евроинтеграција. Управо је то условљавање један од кључних узрока настанка новог закона. Ова област је стога илустративни приказ српске законодавне стварности и „лакмус папир“ на коме се оцртава испразност самохвалоспева о законодавној хиперпродуктивности свих досадашњих владајућих коалиција, док се системски закони из једне области, због правне импотентности својих претходника, доносе изнова и изнова.

Пре него што се приступи анализи постојећег закона, изложићемо пар премиса које треба имати у виду када је област финансирања политичких активности у питању:

Прво, новац је у модерним друштвима које краси партијски плурализам, постао „мајчино млеко политике“, како је то приметио амерички политичар Џеси Анру.⁶ Отуда, као што се у тренутцима санкција или при ригорозном регулисању промета најосновнијих добара по правилу јављају нелегални, „црни“ канали шверца, тако и било какво ригидно

2 Службени гласник РС, бр. 72/2003, 75/2003, 97/2008 и 60/2009.

3 Већ смо се у нашем раду (Манојловић, Саво, *Финансирање политичких активности*, Избор из судске праксе, 4/2011, стр. 8–14) бавили критиком прошлог закона, предлажући конкретна решења пре доношења ЗФПА, који ћемо анализирати у овом раду.

4 Закон о политичким организацијама из 1990. године (*Службени гласник СРС*, број 37/90, *Службени гласник РС*, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005), Закон о учешћу Републике у финансирању политичких странака из 1991. године, Закон о финансирању политичких организација из 1992. године... Као позитиван легислативни искорак тадашњег законотворца може се оценити успостављање финансирања политичких активности из јавних извора, чиме је омогућено лакше „финансијско дисање“ опозиције.

5 Закон о финансирању политичких странака, *Службени гласник РС*, број 32/97.

6 Његов колега и земљак сенатор Марк Хан био је још искренији: „У политици постоје две ствари. Прва је новац, а друге не могу да се сетим.“

регулисање ове области, по природи ствари, доводи до поплаве нелегалних облика финансирања.

Друго, злоупотребе у финансирању политичких странака прате сва друштва, од оних са израженим демократским и институционалним континуитетом (земље западне демократије), до нових (реституисаних) демократија у земљама источне Европе. Зато не треба стварати илузије да ће сви проблеми нестати са новим законом, ма колико он добар био. Добар закон из ове области требало би да буде попут рибарске мреже у коју ће се хватати најкрупније рибе, односно спречавати највеће малверзације.

Треће, легислативне промене се своде на политичку вољу, а код доношења закона којим се регулише финансирање политичких активности, политички чиниоци се налазе у ситуацији да морају „сећи грану на којој седе“.

И четврто, законом којим се регулише финансирање политичких субјеката треба спречити корупцију, али и омогућити стабилно и реално функционисање политичког система.

II. Предмет ЗФПА

Назив Закона о финансирању политичких активности исправнији је него назив његовог претходника (Закон о финансирању политичких странака)⁷. Предмет закона је регулисање финансирања политичких активности, а њих врши круг субјеката, који се не може свести само на политичке странке. Закон термином „политички субјекат“⁸ обухвата политичке странке, коалиције (које такође не морају бити сачињене само од политичких странака) и групе грађана.⁹

Истичемо да је законодавац учинио пропуст тиме што није регулисао финансирање референдумске кампање и грађанске иницијативе. Реч је такође о политичким активностима који уз непосредне изборе држе једну (и то ону значајнију) половину у одредници политичког система као полунепосредне демократије. Као олакшавајућа околност се може узети досадашње изузетно ретко коришћење референдума и законодавне иницијативе. Вероватно зато та два облика политичке активности немају потребну легислативну атрактивност, а и законописац би тешко могао анализом досадашње (сиромашне) праксе да исклеше ваљана законска решења. Стога ЗФПА од политичких активности, које су предмет његовог регулисања, одређује само редован рад и изборну кампању¹⁰ политичких субјеката.

7 За шта смо се и залагали пре доношења ЗФПА: Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 9.

8 Члан 1. ЗФПА. Што је био термин који смо *de lege ferenda* својевремено и предлагали. Видети: Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 10.

9 Видети: члан 1. ЗФПА.

10 Видети: члан 2. став 1. тачка 1. ЗПФА.

ЗФПА су уређени извори, начин финансирања, евиденција и контрола финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и група грађана.¹¹

III. Извори и начин финансирања

И новим законским решењима законодавац се определио да политички субјекти финансијски буду ослоњени на „обе ноге“, црпећи финансијска средства из приватних и јавних извора.¹² Тиме се мане између та два облика финансирања међусобно потиру. Добијањем средстава из јавних извора политичким субјектима су обезбеђене стабилност и делимична финансијска независност од економских центара моћи. Истовремено се финансирањем из приватних извора не поспешује политичка бирократизација и цементирање постојеће политичке сцене, већ су странке упућене на прикупљање (новчане) подршке од приватних лица, чиме је остављен простор за улазак нових политичких снага.¹³

Приликом дефинисања јавних извора законодавац је, осим новчаних средстава које дају Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, њихови органи, као и организације чији су они оснивачи (што је садржао и ЗФПС¹⁴), додао и јавна добра и услуге.¹⁵ Јавна добра и услуге су у пракси и до сада (зло)употребљаване од политичких субјеката, али је новим законом прописана обавеза њиховог уступања политичким субјектима под једнаким условима, што је тенденција и у упоредним законодавствима.

Као приватне облике финансирања законодавац је прописао: чланарину, прилог, наследство, легат, приходе од имовине, задуживање код банака и других финансијских организација.¹⁶

Примећује се да је у односу на ЗФПС изостављено стицање прихода путем промотивних активности, што је решење за које смо се ми својевремено и залагали.¹⁷ Ти приходи у бројним земљама чине значајан извор финансирања и пружају политичким субјектима могућност да прикупе значајан износ средстава, продајом страначких симбола

11 Члан 1. ЗПФА.

12 Видети: члан 3. став 1. ЗФПА

13 Више о предностима и манана јавних и приватних извора финансирања: Mair, Peter, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford 1997, стр. 144 и, шире, Вуковић, Ђ., Милосављевић, М., *Ка реформи система финансирања политичких партија*, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008, стр. 26 и шире. Зоран Стоиљковић, *Новац и политика*, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008, стр. 61 и шире.

14 Видети: члан 3. став 2. ЗФПС.

15 Видети: чл. 4, 5. и 6. ЗФПА.

16 Видети: члан 7. ЗФПА.

17 Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 10.

и промотивних бедева, мајица, оловки, шоља за кафу...¹⁸ У Србији је пракса показала да странке ретко користе овај облик финансирања, а истовремено се јавља бојазност да би се тиме отворила врата тајном донирању и „прању новца“, због чега укидање овог облика финансирања сматрамо оправданим.

Чланарина је одавно постала финансијски извор симболичног карактера, чија је основна функција стварање осећаја припадности партији међу члановима. У Србији је карактерише често неплаћање, које све странке толеришу свесне њеног ограниченог финансијског домета и као последицу жеље да уз себе задрже што више присталица. Пажњу треба обратити на ситуације у којима се злоупотребљава сврха чланарине: одређена лица дају високе новчане износе као чланарине, а затим и као прилог, чиме заобилазе законске лимите. Решење из претходног закона било је прилично немушто срочено, па је одређено само да ће се уплата чланарине која премашује износ одређен статутом странке третирати као прилог.¹⁹ Тиме је показано системско непознавање прописа јер тада повезани прописи²⁰ нису, односно не прописују обавезу да странке статутом пропишу висину чланарине, па ниједна странка, колико је нама познато, није то ни учинила. ЗФПА садржи боље решење, па је тако прописан максималан износ давања, који у себи кумулира и чланарину и прилог.²¹

Прилог је у ЗФПА дефинисан као: „новчани износ, осим чланарине, који физичко или правно лице добровољно даје политичком субјекту, поклон, као и услуге пружене без накнаде или под условима који одступају од тржишних.“²² Осим новчаних износа, из законске одредбе произлази да ту спадају и услуге и друга добра. Законодавац је пропустио да их наведе већ користи термин поклон (као и ЗФПС²³), што терминолошки гледано није најисправније решење, с обзиром на то да је поклон

18 У САД су приликом последњих избора производи са ликом садашњег америчког председника Барака Обама престижни тражњу производа које брендирате имена најпопуларнијих музичких и спортских звезда.

19 Члан 5. став 1. ЗФПС.

20 Видети: Закон о политичким организацијама (*Службени гласник РС*, број 37/90, *Службени гласник РС*, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005), односно члан. 14. став 3. Закона о политичким странкама (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009).

21 Члан 10. став 1. ЗФПА.

22 Члан 9. став 1. ЗФПА. Такође је у следећој одредби, иако то произилази и из наведене, опрезности ради, прецизирано да ће се и кредити, зајмови и друге услуге банака и финансијских организација дати под условима који одступају од тржишних (као и отпис дуга) третирати као прилог (члан 9. став 2. ЗФПА). Реч је о одредби која је настала на основу мишљења ОЕБС-а и Венецијанске комисије. Видети: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Joint opinion on the Draft Law on financing political parties in Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)006-e.pdf) (1. октобар 2011. године), стр. 6.

23 Члан 5. став 2. ЗФПС.

врста уговора из грађанског права која може обухватити и новчана и неновчана давања²⁴.

Прилози су најконтроверзнији део финансирања политичких субјеката. Чињеница да добростојећи појединци или компаније издвајају немале суме новца за финансирање политичких актера, логично отвара питање о постојању противуслуга злоупотребом јавних овлашћења (намештање послова, тендера, кројење закона по мери донатора итд.). Како је то духовито примећено, „као што у економији нема бесплатног ручка, тако у политици нема бесплатних донација“, бар кад је крупније и континуирано финансирање у питању.

Друга бољка, која по правилу прати донирање јесте институт „партијског пореза“. Реч је о ситуацији када се страначки људи постављени на јавне функције са високим платама одричу „дела колача“ у корист партијске касе путем донација или чланарина. Реч о крајње негативним појавама: о једном виду „административног финансирања“, партократији, постављању подобних, а не најспособнијих у управне одборе јавних предузећа и других значајних институција, чиме се исисавају државне паре за страначке потребе.²⁵

Такође, негативна појава је финансирање странака лично или путем компанија које су у власништву страначких људи, а за које постоји сумња да послују користећи утицајне позиције својих власника.

С обзиром на то да смо се изјаснили да су аргументи који иду у прилог неопходности приватних донација у комбинацији са јавним изворима, снажнији од опасности које доносе собом, логично је да овде истакнемо „захвате“ који лече ове бољке, а не решења која воде ампутацији приватних донација из система финансирања политичких субјеката.

Стандардан начин сузбијања негативних ефеката јесте ограничавање износа на годишњем нивоу које појединачна лица могу донирати политичком субјекту, што је решење и ЗФПС, и ЗФПА.²⁶ Логика лимитирања је онемогућавање једног или неколицине лица да буду ексклузивни финансијери и да, самим тим, остваре „непристојно висок утицај“ на кључне политичке чиниоце. Што је већи број појединачних (ситних) прилога, то је већа дисперзија донаторовог утицаја на политичке субјекте. Отуда је решење ЗФПС, којим је прописивано да укупна количина средстава из приватних извора не сме прећи средства добијена из јав-

24 Шире о поклону: Перовић, Слободан, *Облигационо право*, Београд 1981, стр. 602–627.

25 О феномену „административног финансирања“, који постоји у свим земљама света, где се злоупотребом државних функција прибављају средства за страначке активности видети више у: *Monitoring election campaign finance: a handbook for NGOs*, New York 2004, стр. 95–103 и. шире, Walecki, Marcin. *Money and politics in Central and Eastern Europe*, Washington 2005. и Административни извори финансирања странака, *Ка реформи система финансирања политичких партија*, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008, стр. 105–113.

26 Исто је било решење и ЗФПС, само је, уместо тадашњег лимита од 10 просечних плата за физичко, односно 100 за правно лице (члан 5. став 4), садашњим законом износ дуплиран (члан 10. ст. 1. и 2. ЗФПА).

них извора, било бесмислено.²⁷ Тиме је поткопана основна функција лимитирања појединачних донација јер је смањена њена распршујућа компонента када је утицај финансијера у питању. Такође је ограничен основни разлог због кога се уводи финансирање из приватних извора, а то је могућност нових снага да, добијањем финансијске подршке из народа, учествују у политичком процесу. Та подршка је ограничена и везана је за средства која се добијају из јавних извора, која увек одражавају однос снага са прошлих избора, па су тако елеменат конзервирања политичке сцене. И на крају, ова апсурдна одредба додатно мотивише политичке актере да прикривају финансије, чиме се обесмишљава целокупан концепт законодавног регулисања ове области. Изостављањем оваквог решења, ЗФПА је постао значајно напреднији.

Нови закон је унео занимљиву новину у односу на свог претходника, тако је сада прописано максимално давање *политичким субјектима*, што значи да се ограничена сума односи на све политичке субјекте.²⁸ ЗФПС је ограничавао давање прилога *политичкој страници*, користивши јединину, из чега језичким тумачењем произлази да се лимит односио на примаоца, а не даваоца донације. У прилог постојећег решења, требало би истаћи да је тиме олакшано праћење токова финансирања и спречена могућност злоупотребе оснивањем фиктивних, а суштински повезаних политичких субјеката, чиме би се заобишли прописани лимити.

Други лек, који би требало да утиче на спречавање метастазирања корупције приликом донирања, јесте критичка јавност. Она би пратила односе између финансијера, политичких субјеката и послове финансијера са јавним сектором, који воде кадрови из спонзорисаних политичких опција. Отуда би свако сумњиво добијање уносних послова, у случају немогућности покретања правних механизма, могао санкционисати народ изборним путем. Неопходно је стога створити услове како би се увек знало ко је стварни донатор. Такође, треба разликовати критику од критизерства. Док западна друштва са континуираном демократском традицијом финансирање политичких активности прихватају као нужност, новодемократске тзв. транзиционе земље имају провинцијску лицемерност кад је донирање у питању. Иако је јасно да је у њима у односу на западне земље финансирање много нетранспарентније, као и да све релевантне опције са политичке сцене лажно приказују своје финансијске извештаје, на најмање трачке искрености, који се огледају у откривању правих извора ситнијих донација, цела јавност хорски приступа медијском линчу.

Критичка јавност би требало да одигра и значајну ролу у скидању вела са односа између приватних компанија у власништву страначких функционера или њима блиских лица и политичких странака. Такође би се могао задати значајан ударац партократском функционисању државе и разобличити пракса „партијског рекетирања“, чиме би се у јавности истицало да ако неко од својих немалих примања за јавну функ-

27 Члан 5. став 7. ЗФПС.

28 Видети: члан 10. ст. 1. и 2.

цију (управни одбори, директорска места) коју врши, одваја значајан износ за финансирање странке, на то место вероватно није постављен првенствено због својих стручних квалитета већ због страначке припадности.²⁹ Све ово захтева јавност података и ефикасну контролу, о чему ће више речи бити у једном од наредних одељака.

Листа забрањених донатора је у принципу правилно прописана и може се поделити на: донаторе чије би финансирање садржало латентно угрожавање суверености државе (стране државе, страна правна и физичка лица, анонимни дародаваца); донације које би представљале исисавање државних средстава (јавне установе и јавна предузећа, установе и предузећа са учешћем државног капитала, без обзира на висину учешћа, приватна предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос, предузећа и друге организације које врше јавна овлашћења); дародавци посредством којих би се, због њиховог привилегованог положаја, могло вршити прање пара (синдикати, хуманитарне организације, верске заједнице); и лица чије би донације *prima facie* имале карактер корупције јер су у директној зависности од државних одлука (приређивачи игара на срећу, увозници и извозници акцизних производа и правна лица и предузетници који имају доспеле а неизмирене обавезе по основу јавних прихода).³⁰ У односу на ЗФПС, додата је могућност коришћења донација од међународних политичких организација, које не могу бити о новцу.³¹ Ради се о донацијама у виду заједничких семинара, стручних усавршавања и сличних облика сарадње између странака сличних идеолошких убеђења, које су коришћене и за време важења претходног закона.³² Занимљиво је да је Нацрт закона садржао забрану финансирања од лица која врше јавна овлашћења, која је касније избачена. Ради се о лицима која врше службу од јавног поверења, а пример за то би били јавни бележници (нотари),³³ чиме би ЗФПА логично заокружио забрану финансирања од лица која су повезана са државом. Разлог због којег је ова забрана изостављена вероватно се крије у погрешном, правно неуком тумачењу самог термина. Вероватно је тај термин политичке чиниоце асоцирао на јавне функционере које

29 САД су још 1883. године, чувеним Педлтоновим законом, напустиле систем плена (*spoils system*), који је по природи ствари водио великој корупцији и неефикасности, и прешле на принцип професионалне заслуге (*merit system*). Шире о томе у: Рабреновић, Александра, *Развој службеничког система федералне управе САД: од потраге за политичким пленом ка остварењу јавног интереса*, Увод у право САД, Београд 2008, стр. 49–69.

30 Члан 12. став 1. ЗФПА.

31 Члан 12. став 2. ЗФПА.

32 Такође су са листе изостављени продавци акцизне робе, што је био и наш предлог аргументован околношћу да се ради о продавцима и друге робе широке потрошње, од чега акцизни производи чине само део њиховог асортимана. При том је њихова маржа слична као и код неакцизних производа, па се не примећује неки превелики интерес продаваца у виду могућег екстрапрофита који би се постигао снижавањем акциза. Упореди: Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 11.

33 Закон о јавном бележничтву, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011.

због своје страначке подобности протежирају у јавним предузећима, а ови им се одужују издашним прилозима.

Финансирање политичких субјеката из сопствене имовине отвара шансу да се дугорочно реши проблем функционисања. Упоредна пракса познаје бројне примере странака са значајним имовинским салдом. ЗФПС је било прописано ограничење по коме приход од имовине може чинити највише 20% укупног годишњег прихода странке,³⁴ што је било непотребно ограничавање права на имовину, а Уставни суд Србије је наведену одредбу прогласио, чак и неуставном.³⁵ ЗФПА као носиоце имовинских права помиње само политичке странке, не користећи генерички назив политички субјекат,³⁶ што је оправдано с обзиром на то да коалиције и групе грађана имају *ad hoc* карактер и немају правни субјективитет у пуном смислу. Закон им стога дозвољава да користе финансијска средства за изборну кампању, па и за редован рад, али поседовање имовине у смислу непокретности остаје право политичких странака. Имовина, односно њени приходи, могу се користити „само за политичку активност и друге дозвољене активности политичке странке, у складу са законом“. Такође је забрањено стицање од промотивних и комерцијалних активности, чиме је законодавац успоставио праву меру ограничења имовинских права. Разлог ограничења је јасан, с обзиром на основну функцију политичких странака у демократском друштву. Њихова основна улога, која им се јемчи и признаје Уставом, јесте у демократском обликовању политичке воље грађана.³⁷ Отуда је забрана бављења лукративном делатношћу више него оправдана, нарочито имајући у виду њихов привилегован положај и чињеницу да су финансијски корисници буџетских средстава.

Осим легата, који је био дозвољен и прошлим законом,³⁸ придодато је и стицање имовине универзалном сукцесијом,³⁹ што је било решење за које смо се својевремено и залагали,⁴⁰ с обзиром на то да није постојао ниједан ваљан разлог да се прави разлика између та два облика наслеђивања.

IV. Финансирање редовног рада

Законодавац је редован рад политичких субјекта дефинисао *exempli causa* навођењем и за разлику од ЗФПС сузио „празан простор“ арбитрерном тумачењу у пракси.⁴¹

34 Члан 5. став 6. ЗФПС.

35 Одлука Уставног суда Србије IY 216/2004 од 25. јуна 2004. године.

36 Видети: члан 11. ЗФПА.

37 Члан 5. став 1. Устава (*Службени гласник РС*, бр. 98/06).

38 Члан 3. став 3. ЗФПС.

39 Члан 7. Више о овим појмовима видети у: Благојевић, Борислав, *Наследно право у Југославији*, Београд 1988, стр. 248–253

40 Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 11.

41 Својевремено смо као кандидата за будућу одредбу кандидовали: „Средства за финансирање редовног рада политичких субјеката се користе за функционисање

Што се тиче расподеле средстава из јавних извора за финансирање редовног рада, ЗФПА је унео позитивне новине. Прописано је да се предвиђена јавна средства за финансирање редовног рада⁴² расподељују политичким субјектима који су освојили мандат у представничким телима,⁴³ тако што се као основица узима број гласова; с тим што се 5% важећих гласова које је политички субјект добио множи коефицијентом 1,5, а све преко важећих 5% гласова коефицијентом 1.⁴⁴ Тиме је испуњена основна сврха расподеле средстава за финансирање редовног рада, која уважава изборима легитимисану релевантност, али и потребу мањих странака да добију пропорционално нешто већи део средстава него што су освојиле гласова. ЗФПС је било прописано да се предвиђена средства „у висини од 30% распоређују у једнаким износима политичким странкама које имају посланике или одборнике, а остатак средстава (70%) сразмерно броју посланичких, односно одборничких места“.⁴⁵ Тако су све странке које су биле заступљене у парламенту добијале једнак удео у малтене једној трећини укупних средстава, без обзира на то да ли су на изборима наступале самостално или у коалицији. Тиме је омогућавано да политичка опција са само једним послаником, који се издвоји у односу на листу на коју је изабран, добија у значајном делу једнака средства као и странка са неколико десетина пута већим бројем посланика, чиме је била нарушена основна идеја да се финансирање редовног рада из јавних извора врши сразмерно резултатима избора.

У стручној јавности је озбиљно заступано становиште да би и за политичке опције које нису прешле цензус требало обезбедити финансирање из јавних извора.⁴⁶ Сматрамо да би такво решење било неадекватно, јер као основну сврху финансирања из јавних извора видимо не сметано функционисање релевантних политичких опција. Релевантност се огледа у преласку цензусног прага, који се може покушати самостално или у „коалиционом јату“.

и пропагирање идеје политичког субјекта и подразумевају: рад са бирачима и чланством, трошкове промоције, рекламног материјала, публикације, истраживања јавног мњења, обуке и међународну сарадњу, комуналне трошкове (закупнина, грејање, трошкови телефона, електричне енергије, интернета и сл...) и друге са овима повезане активности.“ Видети: Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 9. Она је, уз мања стилска одступања, идентична постојећој одредби члана 19. став 1. ЗФПА.

42 Чланом 16. ЗФПА је прописано: „Средства која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичких субјеката чији су кандидати изабрани за народне посланике, посланике, односно одборнике одређују се на нивоу од 0,15% расхода буџета Републике Србије, расхода буџета аутономне покрајине, односно расхода буџета јединице локалне самоуправе.“

43 Члан 17. став 1. ЗФПА.

44 Члан 17. став 2. ЗФПА.

45 Члан 4. став 2. ЗФПС.

46 Видети: Коментари на Закон о финансирању политичких странака и предлози за унапређење законске регулативе, <http://www.cesid.bgdream.com/lt/articles/izdanja/posebna-izdanja/komentari-na-zakon-o-finansiranju-politickih-stranaka-i-predlozi-za-unapredjenje-zakonske-regulative.html>, (5. јул 2010), стр. 4.

Финансирање редовног рада путем прилога садржи примену лимита обрађеног у делу о изворима финансирања, па се све изречено *mutatis mutandis* односи и на део о финансирању редовног рада путем прилога.

V. Финансирање изборне кампање

ЗФПА је унапредио финансирање из јавних извора кампања за изборе који се одржавају по већинском изборном систему (председнички и део покрајинских). Половина предвиђених средстава⁴⁷ расподељује се у једнаком износу предлагачима кандидата, док другу половину осваја победник (у случају окончања избора у првом кругу), односно деле је два кандидата која су ушла у други круг избора.⁴⁸

ЗФПС је по истом принципу регулисао финансирање свих избора, одступајући од елементарног правног постулата: „Једнако у једнаким случајевима, неједнако у неједнаким.“⁴⁹ Тако су према старом закону такмаци за председника Републике 20% предвиђених средстава за финансирање изборне кампање делили на „равне части“, док би остатак од 80% добијао победник другог круга („*The winner takes it all.*“). Губитник другог изборног круга добијао би исто колико и кандидати који су отпали након првог круга, иако је у односу на све њих имао малтене једне изборе више, а неретко (ако се већ као критеријум узима изборни резултат) и свега неколико процената гласова мање од победника. При расподели средстава за изборе са системом сразмерног представништва (пропорционалним), једина дистинкција – која је последица разлике у изборном систему – јесте то што се део од 80% био делио сразмерно изборном резултату субјектима који су заступљени у представничком телу.

Исто решење када су избори са пропорционалним системом у питању задржао је и ЗФПА. Нацрт Закона који је урадила Радна група Министарства правде садржао је боље решење, од кога се, нажалост, одустало. Према Нацрту би се предвиђена средства⁵⁰ делила тако што би се двадесети део (5%) средстава делио свим политичким субјектима по проглашењу изборне листе,⁵¹ чиме би сви изборни такмаци били једна-

47 „Средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори, у износу од 0,1% расхода буџета Републике Србије, расхода буџета аутономне покрајине, односно расхода буџета јединице локалне самоуправе, за годину за коју се буџет доноси“ (члан 20. став 1. ЗФПА).

48 Члан 21. став 3, 4. и 5. ЗФПА.

49 Члан 10. став 1. ЗФПС.

50 „Средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори, у износу од 0,1% расхода буџета Републике Србије, расхода буџета аутономне покрајине, односно расхода буџета јединице локалне самоуправе, за годину за коју се буџет доноси“ (члан 20. став 1. ЗФПА).

51 Процене су указивале на то да је нереално очекивати појављивање више од двадесет изборних листи по избору, а била је постојала и одредба по којој би се, у слу-

ко третирали и пре почетка изборне трке би знали тачан износ средстава на који могу да рачунају. Кључни политички чиниоци су проценили да им је много исплативије дељење сходно изборном резултату и да би прихватањем предложеног решења били на губитку, занемарујући аргументе којима је указивано да је, с друге стране, двоструко подигнут лимит појединачних донација, као и да је напуштена одредба о ограничењу укупних средстава која се могу прикупити из приватних извора. Ми остајемо на становишту да средства из јавних извора за финансирање редовног рада треба распоређивати сходно изборном резултату, али да средства за изборну кампању нису по логици ствари „награда победницима“, већ средство за учествовање у изборној трци. Њихова основна сврха (за шта је довољно и језичко тумачење) јесте финансирање изборне кампање.⁵² Према садашњем решењу, само први мањи део (20%) средстава служи за финансирање изборне кампање, док „остатак“ од 80% представља награду и остаје након избора политичким субјектима као нека врста плена, која се може искористити само за финансирање редовног рада, што је супротно сврси ових средстава. Ако ништа друго, законодавац је то макар јасно и прописао, па се само први део средстава користи за трошкове изборне кампање,⁵³ док за други део кориси глагол „додељује“, не прописујући за шта ће се користити. ЗФПС су оба дела одређена као средства за трошкове изборне кампање.⁵⁴ Додељивањем дела средстава *post festum*, политички субјекти нису могли знати колики део средстава могу трошити на изборну кампању. Било је прописано да се оба дела средстава користе за трошкове изборне кампање,⁵⁵ а при том се други део средстава додељивао – и што је још битније – могао количински одредити тек након избора и, самим тим, након изборне кампање (*sic!*). Тиме је ЗФПС створио ситуацију у којој се по правилу крши тај исти закон, што је био еклатантан пример како законодавац немуштим и непромишљеним решењем субјекте на које се закон односи просто тера у противправна поступања. ЗФПС је садржао законско решење, које је као последицу имало стварање ситуације супротне и самом закону и суштини финансирања изборне кампање из јавних извора, док је ЗФПА избегао „незаконитост закона“, али је задржао концепт који одудара од своје сврхе.

ЗФПА је зато значајно правичније одредио финансирање из јавних извора изборних кампања за изборе које се одржавају по принципу већинског изборног система (председнички и део покрајинских). Половина предвиђених средстава расподељује се у једнаком износу предлагачима кандидата, док другу половину осваја победник (у случају окон-

чају да се појави више од двадесет изборних листи, додатна средства обезбеђивала из буџетских резерви.

52 Упореди: Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 11.

53 Члан 21. став 1. ЗФПА.

54 Видети: чл. 9. и 10. ЗФПС.

55 Члан 9. став 1. ЗФПС.

чања избора у првом кругу), односно деле је два кандидата која су ушла у други круг избора⁵⁶.

Позитивно је и увођење изборног јемства у висини првог дела (20%) средстава која се добијају за изборну кампању и која се враћају у случају да политички субјекат на изборима освоји мање од 1%, односно (представници националних мањина) мање од 0,2% важећих гласова.⁵⁷ Тиме је предупредено да егзотични кандидати занемарљиве подршке током избора прогоспедују на рачун пореских обвезника.

Што се тиче приватних донација, ЗФПА је дозволио још једно давање у години када су избори (осим оног за редован рад) у истим границама (20 просечних месечних зарада за физичко, односно 200 за правно лице), прецизирајући да број изборних кампања у години не повећава број давања⁵⁸, чиме је желео да, у случају да једна календарска година постане хиперизборна, не дође до прејаког утицаја донатора.

VI. Контрола финансирања

Циљеви који се желе постићи ефикасном контролом финансирања је кретање политичких субјеката у законским оквирима лимита и тачност и јавност свих финансијских података. Од ефикасности контроле зависи (не)успешност целокупног законом прописаног концепта.⁵⁹ Управо је ту ЗФПС доживео свој „луциферски пад“ и уписао се у списак „мртворођених прописа“, који након свог ступања на снагу постоје само формалноправно, не производећи никакве ефекте у пракси и не успевајући да идеје које садрже у нормама пресаде у реалност. Њиме су као првобитни контролори били инаугурисани Скупштински одбор за финансије и Републичка изборна комисија, које чине страначки људи, који би требало да контролишу финансијска пословања тих истих странака (*sic!*). Касније је ова надлежност пренета на Агенцију за борбу против корупције (даље: Агенција), која је, својим овлашћењима, сведена на пријемно-шалтерску службу, пошто је могла само да прима, најчешће неистините, извештаје о трошковима и приходима, који су се очигледно разликовали од реалног стања ствари.

Да би цео концепт био колико-толико успешан, Агенцији треба дати теренска овлашћења, прописати обавезу достављања извештаја, осигурати јој неопходна финансијска средства, учинити цео процес што је могуће транспарентнијим и токове новца што је могуће видљивијим.

56 Члан 21. став 3, 4. и 5. ЗФПА.

57 Видети: чл. 25. и 26. ЗФПА.

58 Члан 22. став 2. ЗФПА.

59 Више о врстама и значају контроле: Nassmaher, Karl-Heinz, *Funding of Parties and Election Campaigns*, Стокхолм 2003, стр. 5–10 и шире. Видети и: Милосављевић, Миодраг, *Насмахерова класификација система контроле финансирања странака*, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008, стр. 131–135 и Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 12.

ЗФПА садржи решења која у значајној мери испуњавају наведене услове. Њиме је прописана обавеза уплате чланарине са текућег рачуна, односно готовински (уз обавезну признаницу) или путем уплатнице у случају да износ не прелази 1.000 динара; обавеза уплате прилога са текућег рачуна; исти идентификациони број политичке странке за све банковне рачуне; отварање једног посебног рачуна за изборну кампању; обавеза вођења књиговодства; достављање годишњег финансијског извештаја и извештаја за сваку изборну кампању; право Агенције на непосредан и неометан приступ књиговодственој евиденцији и документацији и финансијским извештајима политичког субјекта и задужбина или фондација чији су оснивачи политичке странке; могућност ангажовања одговарајућих стручњака и институција.⁶⁰ Такође новим законом су за рад Агенције обезбеђена значајна финансијска средства.⁶¹

Први услов да би контрола била остварљива јесте видљивост токова новца. ЗФПА је прописао уплате са рачуна на рачун, али је, када су чланарине у питању, оставио могућност готовинског плаћања (уз потписивање признанице) и донирања путем уплатница за исплате до 1.000 динара. Ова одредба је у раду Радне групе за израду ЗФПА настала као резултат компромиса између стручног крила које се залагало да све уплате иду путем рачуна, зарад ефикасности контроле, и представника политичких странака, који су се изборили да се уплате нижих износа врше на неформалнији начин, како се не би одвратили ситнији донатори који не поседују текући рачун. Иако приликом ових уплата остају трогови донатора (уплатница и признаница), остаје и опасност да се преко њих врши финансирање преко трећих лица, где би прави донатор остао да ужива у благодетима своје анонимности, чиме би од ове рупе у концепту контролисања могла настати промаја нерегуларности.

Кључна новина коју доноси нови закон у односу на ЗФПС јесте то што су Агенцији дата овлашћења путем којих ће моћи да упореди стање ствари у достављеним финансијским извештајима и оно које постоји у реалности. Гарантовање неометаног и непосредног приступа требало би да омогући функционисање целог законског концепта у реалности. Такође, законом су обезбеђена средства и дата овлашћена Агенцији да ангажује стручњаке и институције за обављање контроле, што је изузетно битно имајући у виду да ће током изборне кампање драстично порастати потреба за контролом финансирања. Тиме би требало да буде пресечена досадашња пракса према којима су у званичним извештајима политички субјекти наводили скромне цифре, иако је летимичан поглед на цене нимало јефтиних реклама и бројних билборда јасно указивао на разлику између пријављених и потрошених средстава.⁶²

60 Видети: члан 8. ст. 2. и 3, члан 9. став 4, члан 18, члан 24. став 1, чл. 27, 28, 29. и 32. ЗФПА.

61 Видети: члан 33. ЗФПА.

62 О стварним трошковима политичких субјеката, видети: Вуковић, Ђорђе, *Процена коштања политичких странака, Ка реформи система финансирања политичких партија*, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008, стр. 91–104.

Агенција ће морати да направи херкуловски подухват јер ће морати да продре у зачарани троугао политике, новца и корупције. Добра ствар у лошој околности да „Аугијеве штале“ почињемо да чистимо једино под притиском из Европе јесте то што ће цео процес будно пратити европске институције, па би то политичке чиниоце могло спречити да кон-сензусом саботирају процес којим се задире у њихове виталне интересе.

Изазови с којима ће се Агенција сусретати су свакако бројни и јасно је да не треба гајити илузије о нестанку „прљавог новца“ из политике. То ни много сређенија друштва нису успела да остваре. Бројне су делатности код којих је јако тешко применити законске критеријуме. Тако је, илустрације ради, веома тешко утврдити цене услуга маркетиншких агенција, правног или било ког другог облика консалтинга. Цене се у овим областима одређују изразито арбитрерно, у зависности од платежне моћи клијената, па је тешко утврдити да ли су у тим пословима услуге плаћене или су у питању донације у виду пружених услуга, по повољнијим условима од тржишних, за које се у будућности могу очекивати противуслуге.

Успех ће, стога, бити уколико се успоставе елементарна правила игре и прекине драстични дисбаланс између стања прокламованог законом и онога што се дешава у пракси.

Сви наведени услови чине основни предуслов формирања критичке јавности, која подразумева квалитетан и објективан рад медија и раст грађанске свести, која ће изборним путем санкционисати донирања са јаким призвучком корупције, финансирања путем компанија које свој успех дугују партијски позиционираним власницима и партократски принцип постављања на јавне функције. Основна сврха јавности финансијских извештаја је да јавност, увидом у имена донатора, развије реална очекивања о понашањима странака у случају да дођу на власт, на основу увида у то које их интересне групе помажу. Да би она могла да развија реална очекивања, треба да има ако не кристално јасну слику, а оно барем обресе дешавања у области финансирања политичких субјеката, а то се може постићи једино квалитетном правном, институционалном контролом.

VII. Санкције

У казним одредбама су прописана два кривична дела (и то истим чланом), која стилски и структурално одударају од кривичних дела прописаних Кривичним законом⁶³ (даље: КЗ), базичним прописом из области кривичноматеријалног права. Тако, поред нешто другачијег стила прописивања, не постоји ни наслов члана који би садржао званичан назив кривичног дела, као што је то случај са кривичним делима прописаним КЗ.

63 Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009.

Инкриминисано је давање, односно у име и за рачун политичког субјекта прикривање извора финансирања или износа прикупљених средстава,⁶⁴ као и вршење, односно претња насиљем, довођење у неравноправан положај или ускраћивање неког права или на законом заснованом интересу физичком или правном лицу, због чињенице да је дало прилог политичком субјекту.⁶⁵ Бројне друге радње подложне кривичном регулисању већ су садржане у бићима кривичних дела прописаних КЗ. Тако, примера ради, ако се прилог даје јер се очекује узвратна услуга, ту имамо обележја кривичних дела давања и примања мита⁶⁶; ако се врши притисак у облику претње зарад финансирања политичког субјекта, реч је о обележјима кривичног дела принуде⁶⁷ итд.

Прекршајне казне су прописане за противправна поступања политичког субјекта, али и даваоца прилога.⁶⁸ Наведене прекршајне казне би требало да следе основну логику новчаног кажњавања, а то је да ништа тако ефикасно не стаје на пут противправном поступању везаном за финансијску корист као финансијско кажњавање. На истој линији је и губљење права на добијање средстава из јавних извора.⁶⁹

Што се тиче новчаних казни прописаних ЗФПС, оне су, с обзиром на тадашњи систем неефикасне контроле, у времену свога важења, имале више улогу „смоквиног листа“ него „Дамокловог мача“.

Ваља истаћи: да је питање кажњавања веома осетљиво питање, да ће се кривична дела везана за финансирање политичких активности веома тешко доказивати, да постоји опасност од политичке злоупотребе, као и да ће се политички субјекти приликом хватања у „финансијском раскораку“, најчешће самопроглашавати жртвама политичког прогона. Да би се правне санкције спроводиле на (ис)праван начин, потребно је упознати се са чињеницама. *Da mihi facta, dabo tibi ius*, како би то стари Латини рекли. Међутим, уколико чињенице буду видљиве, најефикаснија „казна“, чак и уколико се не утврде формалноправне повреде закона, биће изборно санкционисање политичких актера са сумњивим меценама.

VIII. Закључна разматрања

ЗФПА има двоструку функцију. Њиме се стварају услови за несметано финансијско дисање и истовремено разбија троугао политике, корупције и финансирања политичких активности. Овај његов двоструки циљ треба имати на уму приликом критичке анализе законских решења. Отуда примедбе које се односе на одредбе које регулишу систем

64 Члан 39. став 1 ЗФПА.

65 Члан 39. став 3. ЗФПА.

66 Члан 367. и 368. КЗ.

67 Члан 135 КЗ.

68 Члан 39. и 40. ЗФПА.

69 Члан 42. ЗФПА.

финансирања увек имају мању тежину, с обзиром на то да се, ако није реч о решењима која парализују целокупан систем финансирања, ради о нијансама које не утичу драстично на целокупан концепт. Контролни процес је, с друге стране, носећи стуб антикорупцијске функције, па ту и најмање грешке могу довести до урушавања целе идеје.

Новим законом је учињен значајан корак напред у односу на претходни закон. Терминолошки је знатно бољи и прецизнији: афирмише правилнији термин „политички субјект“, који, осим странака, обухвата и остале учеснике политичког живота и као свој предмет одређује финансирање политичких активности. Њиме је, међутим, пропуштено да се регулише финансирање референдумске кампање и законодавне иницијативе. Обе активности су ретко спровођене у пракси, а с обзиром на то да у целој области финансирања политичких активности две деценије није учињен никакав практичан помак, донекле је и разумљиво бављење само главним активностима (редовним радом и изборном кампањом политичких субјеката).

Законодавац је остао на моделу комбиновања приватних и јавних извора финансирања. Одстранио је могућности финансирања путем промотивних и било каквих комерцијалних делатности, чиме је предупредио могуће злоупотребе, тајна финансирање и развој „партијске привреде“. Одредио је заједничка ограничења за сва давања (и прилог и чланарину), док је везивањем лимита за давање по доносиоцу спречио пробијање законских ограничења финансирањем фиктивних политичких субјеката. Цео концепт финансирања из приватних извора побољшан је одустајањем од решења ЗФПС по коме је укупна количина прикупљених средстава била ограничена добијеним средствима из јавних извора. Бојазан, међутим, изазива опција о могућности донирања мањих износа путем уплатнице или готовински. Листа забрањених донатора је исправно прописана, са оправданим ситним корекцијама у односу на претходни закон. Исправљена је нелогичност ЗФПС по којој је дозвољено стицање легатом, али не и универзалном сукцесијом, за шта није постао ниједан оправдан разлог.

Средства за финансирање редовног рада политичких субјекта расподељују се значајно праведније. Ново решење је знатно чистије и верније логици уважавања изборног резултата, уз умерени корективни фактор, којим се излази у сусрет потребама мањих странака. Финансирање председничких избора је значајно унапређено и здравије постављено. Тако сви кандидати имају равноправнији третман, а нарочито учесници другог изборног круга. Политички чиниоци су пропустили шансу да се окрену правичнијем принципу расподеле средстава за финансирање изборне кампање на пропорционалним изборима, па је само мањи део средстава предвиђен за изборну трку, а 80% је плен победника.

Главни помаци који су учињени ЗФПА јесу давање Агенцији широк овлашћења и гарантовање финансијских средстава, помоћу чега би

могла да стекне јаснију слику о дешавањима везаним за финансирање политичких чиниоца. Такође је целокупним законом, иако не у потпуности, учињен значајан корак у затварању могућих нелегалних канала финансирања. У прилог наде коју буди нови закон ваља истаћи и да ОЕБС и Венецијанска комисија у своме Мишљењу на Нацрт ЗФПА (који је, додуше, нешто другачији од садашњег закона) нису имали суштински озбиљне примедбе.⁷⁰

Цео концепт контроле имаће бројне изазове у реалности. Осим тога што су новим законом успостављени институционални оквири, успех новог закона ће се свести на стручност, објективност и храброст контролора. Неопходна је и почетна подршка јавности, која ће, развојем грађенске свести, постати и главни судија. Реч је о дуготрајним процесима који на дуже стазе могу задати озбиљан ударац политичкој корупцији и партократији. Неиспуњавање наведених услова биће наставак пропадања у живо благо политичке корупције.

Savo Manojlović, MA

Law clerk, Constitutional Court of Serbia

LAW ON FINANCING POLITICAL ACTIVITIES

Summary

In the paper is given critical view on recently passed Law on Financing Political Activities, its comparison with previous law and its purposes. It is particularly emphasized that the main purpose of this law is to enable undisturbed financing of political subjects and repress corruptive processes in politic.

Basic concepts of this law are analyzed (political activities and political subjects). According to the author, financing of the referendum-campaign and legislative initiative should be regulated by this Law, as well. He also explains legitimacy of the following solutions: annulment of the incomes by the promotional activities, introduction of the common limit for membership-fees and donations, binding limit for donators, annulment of the limit for total donations.

Financing of the ordinary activities from public sources was improved, but political actors, because of their financial interests, refused to change financing of campaigns for proportional elections. Financing of presidential election was regulated much better.

In the paper are analyzed criminal offences regulated by this law, and the significance of criminal sanctions for such offences. Particular attention is given

70 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Joint opinion on the Draft Law on financing political parties in Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)006-e.pdf) (1. октобар 2011. године).

to the importance of the wider authorities of control subject– Anti-corruption Agency, bearing in mind that the success of this legislative concept depends on effective control. According to author, only critical public can repress negative, accompanying effects in financing of politic: corruption, partocracy and personal illegal benefits.

Key words: Financing of political activities. Political parties. Political subjects. Political activities. Law on financing of political activities. Law on financing of political parties.