



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti

Autor analize: Miloš Đorđević, saradnik u organizaciji Transparentnost Srbija

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti

Autor analize: Miloš Đorđević, saradnik u organizaciji Transparentnost Srbija

CRTA:

FONDACIJA
SLAVKO
ČURUVIJA
FOUNDATION



 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

U vreme pisanja ove analize (kraj maja, početak juna 2023. godine) česta tema u javnom diskursu u Srbiji jesu vanredni predsednički i parlamentarni izbori. Svaki put kada je posredi određena politička kriza u državi, preti se raspisivanjem vanrednih izbora i odmeravanjem snaga na biračkim mestima. Pritom, svaki novi izbori koštaju, a javna sredstva koja se izdvajaju za finansiranje političkih aktivnosti su izuzetno velika i mere se u milijardama dinara, odnosno desetinama miliona evra. Samo za prethodne izbore održane u aprilu 2023. godine utrošeno je više od 2,1 milijarde dinara (nešto preko 18 miliona evra), od čega skoro 90% svih troškova predstavljaju novčana sredstva iz javnih izvora.¹ Upravo zbog ovakvih činjenica, javnost bi trebala da bude veoma motivisana da aktivno uzme učešće u donošenju ključnog propisa za oblast finansiranja političkih aktivnosti. Ipak, usvajanje novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti („Službeni glasnik RS“, br. 14/22) usledilo je nakon dva međustranačka dijaloga i konsultacija sa relevantnim međunarodnim organizacijama, ali bez uključivanja šire domaće javnosti (pa i nekih državnih organa).²

Analiza koja se pred vama nalazi odnosi se pre svega na sam proces usvajanja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (u daljem tekstu: Zakon), ali pruža i kratak uvid u predmet Zakona i ključne novine u odnosu na prethodni zakon. Za izradu analize korišćena je pre svega desk analiza – istraživanje zakonskih propisa, rada državnih organa i drugih organizacija značajnih za ovu oblast, novinskih članaka, kao i drugih dostupnih informacija o procesu usvajanja Zakona, ali i iskustvo autora stečeno prilikom samog procesa usvajanja ovog Zakona.

● Proces izrade zakona

Predmet zakona i ključne novine:

Kao što se i iz samog naziva može zaključiti, ovaj Zakon uređuje oblast finansiranja političkih aktivnosti, propisujući pravila kako za finansiranje redovnog rada političkih subjekata tako i za finansiranje troškova izborne kampanje koju sprovode politički subjekti. Zakon takođe propisuje odredbe o izvorima i načinu finansiranja političkih subjekata, načinu vođenja evidencija i izveštavanju, postupanju i odlučivanju u slučaju povrede odredaba Zakona, a predviđa i kaznene odredbe u obliku krivičnog dela i niza prekršaja. Kontrola finansiranja političkih aktivnosti poverena je Agenciji za sprečavanje korupcije, ali su značajne nadležnosti predviđene i za Državnu revizorsku instituciju i za Poresku upravu.

Ovaj Zakon u suštini predstavlja prethodno važeći zakon koji je zbog velikog broja izvršenih izmena u članovima, formalno morao da ponese oznaku „novog“ Zakona. Veliki broj izmena i dopuna doneo je značajne novine, pre svega u vidu obaveza za političke subjekte. Jedna od tih novina jeste i obaveza podnošenja preliminarne izveštaja o troškovima izborne kampanje (utrošenim sredstvima) koji se podnose Agenciji za sprečavanje korupcije sedam dana pre dana glasanja na izborima. Uvođenje obaveze podnošenja preliminarne izveštaja o troškovima izborne kampanje bila je i jedna od preporuka ODIHR-a. Ipak, zbog činjenice da izveštaj mora da obuhvati troškove (utrošena sredstva) do 15 dana pre dana glasanja, kao i zbog činjenica da politički subjekti većinu plaćanja izvrše tek nakon izbora, uvođenje ove obaveze nije donelo veću transparentnost izborne kampanje, što se i pokazalo na izborima održanim u aprilu 2022. godine.

Još jednu na izgled značajnu novinu predstavlja i umanjeње maksimalne vrednosti davanja koju fizička i pravna lica mogu da doniraju političkim subjektima. Fizička lica sada mogu donirati najviše 10 prosečnih mesečnih zarada, dok je ranije ograničenje bilo postavljeno na 20, dok pravna lica mogu donirati najviše 30 prosečnih mesečnih zarada umesto ranijih 200. Iako ove granice jesu značajno umanjeње, u praksi promene one nisu od velikog značaja, jer donacije (pre svega pravnih lica) čine mali deo sredstava kojima se politički subjekti finansiraju.

Izuzetno je bitna i novina koja propisuje da Agencija za sprečavanje korupcije sada ima obaveze prilikom kontrole izveštaja o finansiranju izborne kampanje, a ne samo ovlašćenja kako je to ranije bio slučaj. Značajne obaveze predviđene su i za Državnu revizorsku instituciju i Poresku upravu. Državna revizorska institucija sada svojim programom revizije mora svake godine obuhvatiti i određeni broj političkih subjekata koji imaju predstavnike u Narodnoj skupštini, a godišnji plan poreske kontrole obuhvata i davaoca finansijskih sredstava, odnosno roba i usluga političkim subjektima.

1 Agencija za sprečavanje korupcije, Izveštaji o kontroli finansiranja troškova izborne kampanje, 2022, https://www.acas.rs/cyr/page_with_si-debar/politicki_subjekti#

2 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

Izrada Nacrta zakona:

Rad na izradi teksta Nacrta zakona o finansiranju političkih aktivnosti (u daljem tekstu: Nacrt zakona) započeo je u toku 2021. godine, barem prema javno dostupnim podacima. Naime, Radna grupa za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP ili ODIHR)³ (u daljem tekstu: Radna grupa) dostavila je Nacrt izmena i dopuna zakona ODIHR-u u junu 2021. godine, ali ga nije objavila.⁴ Nacrt zakona nije dostavljen ni zainteresovanim organizacijama civilnog društva koje su aktivne u ovoj oblasti, iako je pre toga od njih zatraženo mišljenje o načinu na koji treba primeniti preporuke ODIHR-a. Do ovog, „prvog“ teksta Nacrta zakona, ipak su uspeali da dođu novinari iz CINS-a.⁵

Nacrt zakona je velikim delom sačinjen upravo od promena koje je pripremila Radna grupa na osnovu preporuka OEBS/ODIHR-a, a sve u cilju uvođenja strožih propisa i veće transparentnosti. Radna grupa obrazovana je Odlukom na sednici Vlade u decembru 2020. godine, sa zadatkom da u saradnji sa OEBS/ODIHR koordinira i prati sprovođenje preporuka iz izveštaja misija OEBS/ODIHR o proceni izbora. Nije poznato da li su izrađene polazne osnove za donošenje novog zakona. Poslednja vest koja se može pronaći o ovoj Radnoj grupi na sajtu Vlade, objavljena u aprilu 2021. godine, posvećena je nastavku rada na poboljšanju izbornog procesa uz pomoć OEBS-a.⁶

Kako se navodi u obrazloženju Nacrta zakona: „Radna grupa je izvršila analizu svih preporuka iz Konačnog izveštaja Specijalne misije ODIHR-a za procenu izbora, od 7. oktobra 2020. godine, i to kako Prioritetnih tako i Ostalih preporuka, nakon čega je predložila Ministarstvu finansija da izradi tekst Predloga zakona o finansiranju političkih aktivnosti u koji bi implementirala preporuke iz Konačnog izveštaja, prosledi ga Vladi kako bi ga razmotrila i utvrdila Predlog zakona o finansiranju političkih aktivnosti, i uputila Narodnoj skupštini na usvajanje“. Iz citiranog obrazloženja Nacrta zakona nije vidljivo na koji način su određene preporuke ODIHR-a bile razmatrane, odnosno na koji način je procenjeno koje preporuke će ući u tekst Nacrta zakona, a koje neće (kao što je to slučaj sa preporukom o ograničenju ukupnih troškova izborne kampanje). Za neke preporuke je vidljivo da su samo preuzete bez velikog prilagođavanja našem sistemu i pokušaja da se otklone postojeći nedostaci (već pomenuti preliminarni izveštaji).

Veliki deo izmena takođe potiče i iz ranijeg nacrta ovog zakona (iz 2016. godine), koji su tada izradili Ministarstvo finansija i Agencija za borbu protiv korupcije (sadašnja Agencija za sprečavanje korupcije), a koji se više ne može pronaći na internetu. Uticaj na Nacrt zakona imali su i sporazumi sa dva paralelno vođena međustranačka dijaloga, sa i bez učešća evroparlamentaraca.

Određene izmene su u vezi i sa obavezom propisanom revidiranim Akcionom planom za Poglavlje 23, usvojenim u julu 2020. godine.⁷ Kako je navedeno u obrazloženju Nacrta zakona: „U meri 2.2.2.1 iz Akcionog plana kao aktivnost je predviđena izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u cilju jasnog utvrđivanja i razgraničavanja obaveza Agencije za sprečavanje korupcije, Državne revizorske institucije i drugih organa u postupku kontrole finansiranja političkih aktivnosti, kao i preciznog utvrđivanja obaveza i mehanizama za transparentnost finansiranja političkih subjekata, a sve u skladu sa kvalitativnom analizom primene odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Mera 2.2.2.2. uvodi obavezu Ministarstvu nadležnom za poslove finansija da kao odgovorni subjekata za izvršenje ove mere propiše da se programom revizije obavezno obuhvati revizija parlamentarnih političkih stranaka na republičkom nivou kao i da se uvede obaveza direktora Poreske uprave da u godišnji ili vanredni plan poreske kontrole obavezno uvrsti davaoce finansijskih sredstava i drugih usluga političkim subjektima u skladu sa izveštajem Agencije za sprečavanje korupcije o finansiranju političkih aktivnosti i subjekata“.

Rok za sprovođenje ovih aktivnosti bio je IV kvartal 2020. godine, ali one nisu prvi put bile predviđene revidiranim Akcionim planom. Naime, ove obaveze su postojale i u prvobitnom Akcionom planu iz 2016. godine, kao i maltene istom tekstu i u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, koji je usvojen 2013. godine.⁸ Stoga, ako posmatramo samo revidirani Akcioni plan, ove aktivnosti su realizovane „samo“ nakon godinu dana zakašnjenja, ali su one zapravo postojale i znatno pre njegovog donošenja.

Potrebno je osvrnuti se i na još neke tvrdnje koje su navedene u obrazloženju Nacrta zakona, a za koje je teško pronaći valjano uporište. Navedeno je da: „za ovaj zakon nije potrebno izraditi analizu efekata zakona, budući da se

3 Na engleskom Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), prevedeno na srpski Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

4 Transparentnost Srbija, jun 2021, Izmene pravila o finansiranju kampanje bez javne rasprave?, <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12006-izmena-pravila-o-finansiranju-kampanje-bez-javne-rasprave>

5 CINS, Jul 2021, Tajni nacrt: Šta sve donose izmene pravila o finansiranju izborne kampanje, <https://www.cins.rs/tajni-nacrt-sta-sve-dono-se-izmene-pravila-o-finansiranju-izborne-kampanje/>

6 Radna grupa sa saradnju sa OEBS/ODIHR, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/416862/radna-grupa-za-saradnju-sa-oeps-i-kdiljp.php>

7 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, Jul 2020., <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

8 Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, <https://www.drzavnauprava.gov.rs/tekst/26531/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>

9 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22534/-nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-arhiva.php>

njegovim donošenjem ne bi stvorile nove obaveze za privredne i druge subjekte". Ovakva tvrdnja svakako nije bila pravilno postavljena, jer je Nacrt zakona predvideo nove obaveze za političke subjekte (ponovo primer preliminarnih izveštaja o troškovima izborne kampanje), a potencijalno i za druga pravna i fizička lica. Ovakva tvrdnja nije pronašla mesta u obrazloženju Predloga zakona koji je upućen Narodnoj skupštini. U obrazloženju Nacrta zakona je takođe navedeno da: „za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti finansijska sredstva u budžetu Republike Srbije“, što je takođe teško zamislivo. Naime, Nacrtom zakona predviđene su značajno veće obaveze i ovlašćenja koji zahtevaju veće angažovanje nekolicine državnih organa – pre svega Agencije za sprečavanje korupcije,

Državne revizorske institucije i Poreske uprave, što je već pojašnjeno u delu koji se odnosi na predmet zakona.

Postupak javne rasprave:

Javna rasprava o Nacrtu zakona sprovedena je u periodu od 25. novembra do 14. decembra 2021. godine, odnosno trajala je tačno 20 dana. Obaveza predviđena članom 41. st. 7. Poslovnika Vlade („Službeni glasnik RS“; br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba)¹⁰ da javna rasprava traje najmanje 20 dana ispoštovana je u ovom slučaju i to u njenom samom minimumu. Javna rasprava je mogla trajati znatno duže, pogotovo kada se ima u vidu da u proces izrade Nacrta zakona bili uključeni samo predstavnici Radne grupe i Ministarstva finansija. Takođe, ni pre početka procesa javne rasprave nije bilo zvaničnih najava o njenom početku, a poziv je objavljen na sajtu Ministarstva finansija samo dan pre početka javne rasprave, 24. novembra, čime je zainteresovana javnost ostala uskraćena za dovoljno vremena za pripremu kvalitetnih predloga. Inače, od saznanja za Nacrt zakona do njegove zvanične objave i upućivanja na javnu raspravu prošlo je šest meseci koji su mogli biti iskorišćeni upravo za mnogo kvalitetniju raspravu o Nacrtu zakona.

Javnu raspravu je sproveo Ministarstvo finansija, a sva dokumenta povezana sa javnom raspravom (Poziv za učešće, Zaključak o sprovođenju javne rasprave, Program javne rasprave, Nacrt zakona, Izjave i Obrazac za komentare) objavljena su na stranici posvećenoj javnoj raspravi na sajtu Ministarstva finansija, kao i na portalu e-uprave. Nacrt zakona inače je objavljen kao skenirani, nepretraživi dokument. Poziv za učešće u javnoj raspravi ne sadrži informacije o sastavu Radne grupe koja je pripremila Nacrt zakona, čime je prekršena obaveza propisana članom 41. st. 4. Poslovnika Vlade. Kako je navedeno u Programu javne rasprave, isključivi način za podnošenje predloga bio je putem e-maila.

U toku javne rasprave nije održan nijedan javni skup, niti uživo, niti u online formatu. Održavanje javnog skupa makar u online formatu je svakako mogla biti mogućnost imajući u vidu tada aktuelne mere za ublažavanje epidemije COVID-19 virusa. Ovakav način sprovođenja javne rasprave predstavlja korak unazad, pogotovo kada se uporedi sa procesom donošenja prethodnog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti („Službeni glasnik RS“, br. 43/11, 123/14 i 88/19), usvojenog 2011. godine.¹¹ Tadašnji proces izrade obeležile su i konsultacije sa političkim subjektima, akademskom zajednicom, udruženjima aktivnim u ovoj oblasti, razmatrana su iskustva i iz drugih država, a i Agencija za borbu protiv korupcije (sada Agencija za sprečavanje korupcije) imala je aktivno učešće u pripremi zakona. Pre samog donošenja prethodnog zakona, organizovano je i javno slušanje u Narodnoj skupštini, što ovoga puta nije bio slučaj.

Izveštaj sa javne rasprave objavljen je kao izuzetno štur dokument. Pored opštih podataka o tome ko je izradio Nacrt zakona, u izveštaju se još navodi da su Ministarstvu finansija na tekst Nacrta zakona u toku javne rasprave dostavljeni predlozi od osam zainteresovanih subjekata i to od strane: Transparentnost Srbija, Državne revizorske institucije, Grupe građana „Sigurno napred“ Paraćin, Grupe građana „Za naše Smederevo“, Socijalističke partije Srbije, Udruženje građana „Levica“, Crta – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Koalicija prEUgovor. Takođe se navodi da su Radna grupa i Ministarstvo finansija u procesu razmatranja utvrdili da primedbe zainteresovanih subjekata: Transparentnost Srbija, Crte – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Grupe građana „Sigurno napred“ Paraćin, Grupe građana „Za naše Smederevo“, doprinose unapređenju teksta i poboljšanju pojedinih rešenja Nacrta zakona, pa su prihvaćene i inkorporirane u tekst Nacrta. Međutim, izveštaj ne samo da ne sadrži tekst predloga koji su dostavljeni u toku javne rasprave, već ne sadrži ni one predloge koji su prihvaćeni i inkorporirani u tekst Nacrta zakona. Javnost je ovim ostala uskraćena za broj i sadržinu pristiglih predloga, a predlagači za obrazloženja zbog čega su određeni predlozi odbijeni, odnosno usvojeni. Predlozi za izmene teksta Nacrta zakona mogu se naći tek ukoliko su ih neki od zainteresovanih subjekata objavili na svojim internet stranicama, kao što je to slučaj sa organizacijom Transparentnost Srbija i Koalicijom prEUgovor.¹²¹³

¹⁰ Poslovnik Vlade Republike Srbije, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg>

¹¹ Prethodni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/43/1/reg>

¹² Transparentnost Srbija, decembar 2021, Komentari i predlozi – Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentari_i_predlozi_-_Zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.pdf

¹³ Koalicija prEUgovor, decembar 2021, Kako unaprediti javnost i kontrolu finansiranja izborne kampanje, <https://www.preugovor.org/Amandmani/1703/Kako-unaprediti-javnost-i-kontrolu-finansiranja.shtml>

Proces usvajanja Predloga zakona:

Predlog zakona o finansiranju političkih aktivnosti (u daljem tekstu: Predlog zakona) ušao je u proceduru 17. januara 2022. godine, kada ga je Vlada, kao zvanični predlagač, uputila Narodnoj skupštini. Nedugo nakon ulaska u skupštinsku proceduru, u veoma kratkom vremenskom periodu su održane sednice skupštinskih odbora u cilju rasprave između ostalog i ovog Predloga zakona.¹⁴ Prvog februara je održana 87. sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo kojoj je prisustvovalo ukupno 12 članova i zamenika članova Odbora i na kojoj je ocenjeno da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije. Već narednog dana, 2. februara, održana je 62. sednica Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava kojoj je prisustvovalo ukupno 11 članova i zamenika članova Odbora i na kojoj je, pored ostalih predloga zakona, razmatran i Predlog zakona o finansiranju političkih aktivnosti, u načelu. Predlog zakona su u ime Ministarstva finansija na sednici obrazložili Vesna Jevtić i Ognjen Popović, a Predlog zakona je, zajedno sa svim ostalim predlozima, Odbor jednoglasno usvojio.

Istog dana je, na 1. danu rada 16. vanrednog zasedanja Narodne skupštine održana rasprava u načelu o podnetim predlozima zakona. Sednici je prisustvovalo 177 narodnih poslanika, a kada je reč o Predlogu zakona o finansiranju političkih aktivnosti, uglavnom je bilo reči o tome zbog čega je bilo potrebno doneti ovaj zakon. Tadašnja ministarka za državnu upravu i lokalnu samoupravu Marija Obradović, navela je da je Ministarstvo finansija pripremlilo Predlog zakona na osnovu preporuka za unapređenje izbornog procesa Radne grupe i opširne rasprave, iako je nejasno na koju raspravu se ova tvrdnja odnosila. Takođe je navedeno da je potreba za izmenama predmetnog zakona proistekla iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Suštinske rasprave o tekstu Predloga zakona nije bilo.

Od trenutka podnošenja Predloga zakona do njegovog usvajanja, ipak su izvršene su i određene promene u tekstu zakona. Naime, na 63. sednici Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava održanoj 4. februara kojoj je prisustvovalo 11 članova i zamenika članova Odbora, razmatran je Predlog zakona u pojedinosti. Podneto je ukupno pet amandmana od strane narodnih poslanika, od kojih je Vlada predložila da se usvoje dva a ostali odbiju, što je Odbor jednoglasno prihvatio za svaki podneti amandman. Sednici su prisustvovali i predstavnici Ministarstva finansija i Agencije za sprečavanje korupcije, koji su obrazložili usvojene amandmane. Promene koje su usvojene su se odnosile na način raspodele javnih sredstava i rokove za podnošenje godišnjih finansijskih izveštaja. Na 88. sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo koja je održana istog dana i kojoj je prisustvovalo 13 članova i zamenika članova Odbora, ocenjeno je da su svi podneti amandmani na Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.

Narodna skupština je usvojila Predlog zakona 4. februara 2022 na 3. danu rada 16. vanrednog zasedanja sa apsolutnom većinom glasova. Za usvajanje Predloga zakona o finansiranju političkih aktivnosti glasalo je 180 narodnih poslanika, tri narodna poslanika nisu glasala, dok 66 narodnih poslanika nije bilo prisutno. Uzdržanih i protiv nije bilo. Zakon je stupio na snagu 8. februara, odnosno snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Razlozi zbog kojih je ovaj Zakon stupio na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku“ direktno su povezani sa izborima koji su održani početkom aprila 2022. godine. Kako je navedeno u tekstu Predloga zakona, pošto zakon između ostalog uređuje i materiju u vezi sa finansiranjem troškova izborne kampanje, bilo je potrebno blagovremeno uspostaviti uslove za sprovođenje predstojećih redovnih izbora za predsednika Republike i najavljenih prevremenih izbora za narodne poslanike kako bi svi politički subjekti mogli da finansiraju izborne kampanje u skladu sa zakonom. Usvajanje zakona koji uređuje finansiranje troškova izborne kampanje samo dva meseca pred održavanje izbora, a koji pritom uvodi značajne novine za političke subjekte (kao što je na primer obaveza podnošenja preliminarne izveštaja o troškovima izborne kampanje) svakako se ne može okarakterisati kao primer dobre prakse.

Inače, na sednici Narodne skupštine je istog dana pored Zakona o finansiranju političkih aktivnosti usvojeno još 22 zakona, među kojima su i ostali zakoni koji su bitni za izborne procese – Zakon o izboru predsednika Republike, Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o izmeni zakona o sprečavanju korupcije.¹⁵

14 Video snimci sednica nadležnih skupštinskih odbora mogu se pronaći na: <http://www.parlament.gov.rs/prenosi/arhiva/saziv-od-3-avgusta-2020.4696.html> a više podataka o samim sednicama mogu se pronaći na: <https://otvoreniparlament.rs/akt/4737>.

15 Doneti zakoni u sazivu od 3. avgusta 2020. godine, <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-3-avgusta-2020.4686.html>

● Zaključak:

Proces usvajanja novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti može se okarakterisati kao puko ispunjenje propisane forme. Nacrt zakona je bio dostavljen stranoj pre nego domaćoj javnosti, javna rasprava je sprovedena bez održanog javnog skupa, a nisu čak ni objavljeni svi predlozi (ne svi, već nije objavljen nijedan) koji su podneti u toku javne rasprave. Pritom, zakon je zajedno sa drugim izbornim zakonima usvojen samo dva meseca pred održavanje izbora. Deluje da je bilo bitnije dobiti pozitivnu ocenu od strane međunarodne organizacije kao što je ODIHR, nego sprovesti suštinski kvalitetan proces javne rasprave i unaprediti stanje u ovoj oblasti.

Nova Radna grupa za saradnju sa OEBS/ODIHR obrazovana je Odlukom Vlade u martu 2023. godine.¹⁶ ODIHR je u svom Konačnom izveštaju za predsedničke i vanredne parlamentarne izbore održane u aprilu 2022. godine ponovo postavio niz Prioritetnih i Ostalih preporuka, od kojih se neke i ponavljaju.¹⁷ Važna je i napomena ODIHR-a da bi zakone trebalo unaprediti znatno pre sledećih izbora, i to u postupku konsultacija koji će biti otvoren i transparentan. Srbija takođe ima obavezu da podnese GREKO-u¹⁸ izveštaj o merama preduzetim za sprovođenje preporuka postavljenih nakon petog kruga evaluacije, od kojih su neke posredno značajne i za oblast finansiranja političkih aktivnosti.¹⁹ Imajući i vidu neke preporuke koje još uvek nisu ispunjene i nedostatke uoče tokom prethodnih izbora, ostaje da se vidi da li će ponovo međunarodni uticaj imati presudnu ulogu prilikom sledećih izmena zakona, ali i kada će one biti sprovedene.

16 Odluka o obrazovanju Radne grupe („Službeni glasnik RS“, br. 23/23), <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2023/23/4/reg>

17 ODIHR konačni izveštaj za predsedničke i vanredne parlamentarne izbore održane u aprilu 2022. godine, avgust 2022, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/326098/IZVESTAJ%20ODIHR.pdf>

18 Na engleskom Group of States against Corruption (GRECO)

19 GREKO, Evaluacioni izveštaj za peti krug evaluacije, jul 2022, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>