**Препорука ОДИХР број 21/2020** која гласи: Закон треба да пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, а неправилности треба санкционисати.

**Препорука ОДИХР број 3/2017** која гласи:Одредбе о финансирању странака и изборне кампање се морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

**ПРЕДЛАГАЧ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА**

Измене и допуне Закона о финансирању политичких активности

**Члан 39. мења се и гласи:**

„Агенција изриче меру упозорења политичком субјекту уколико у поступку контроле утврди недостатке који се могу отклонити или могућност да политички субјект умањи штетне последице претходног незаконитог поступања.

Уколико политички субјекат не поступи по мери упозорења, до истека рока који је у одлуци одређен, Агенција подноси захтев за покретање прекршајног поступка због непоступања по мери упозорења.

Поступање по изреченој мери упозорења не ослобађа политички субјект од прекршајне и друге одговорности.

Поступање по мери упозорења представља олакшавајућу околност у прекршајном поступку. “

**Образложење**

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казнених мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Актуелна норма о мери упозорења ствара бројне дилеме у пракси. У неким ситуацијама, Агенција за спречавање корупције изрицала је мере упозорења политичким субјектима, на пример, због незаконитог коришћења јавних ресурса у огласима који су емитовани током изборне кампање. У таквим случајевима, политички субјекти су заиста поступили по мери упозорења, и обуставили даље емитовање таквих огласа. Међутим, то не мења чињеницу да су одредбе Закона већ прекршене, да су услед тога настале штетне последице (оглас је већ емитован и видео га је велики број грађана) и да би стога требало на адекватан начин установити одговорност починилаца. Поступање по мери упозорења у таквим ситуацијама довело је само до тога да се штетне последице кршења закона умање.

Имајући у виду да је ставом 2. прописано да ће Агенција покренути прекршајни поступак тек ако политички субјект не поступи по мери упозорења, то се могло тумачити као да прекршајне одговорности нема ако политички субјект поступи по тако изреченој мери, што није примерено у сваком случају.

Предложене измене и допуне решавају ове проблеме. У оквиру става 1. се прецизира да се мера упозорења може изрећи и у ситуацијама када постоји могућност да се умање, а не само отклоне, штетне последице незаконитог поступања (као у горе описаном примеру са предизборним огласима).

У ставу 2. се прецизира да је реч о посебном основу прекршајног гоњења (непоступања по мери упозорења), што је примерено, јер је политички субјект пропустио да умањи штету од свог незаконитог поступања.

Ставом 3. предвиђа се да политички субјект неће избећи прекршајну или другу одговорност чак иако поступи по изреченој мери упозорења, у случају да је таква одговорност прописана.

**Назив изнад члана и члан 40. мењају се и гласе:**

**„Незаконито финансирање политичког субјекта**

**Члан 40.**

Ко да или ко у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно закону у вредности већој од педесет хиљада динара казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко прикрије извор или вредност средстава којима се финансира политички субјект, тако што да политичком субјекту средства која је за ту намену добио од другога, плаћа трошак активности политичког субјекта, прими накнаду за добра и услуге пружене политичком субјекту од трећег лица или пропусти да наведе податак о извору или вредности финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или финансијском извештају, у вредности већој од педесет хиљада динара, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су извршењем дела из става 1. и става 2. овог члана дата, примљена или прикривена средства у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Средства из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.“

**Образложење**

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казнених мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Први став ранијег члана 38. Закона о финансирању политичких активности, односно члана 40. актуелног Закона, санкционише лице које у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама тог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта. Главни недостатак овог законског решења јесте то што као основ кривичне одговорности предвиђа тачно одређена намера починиоца, која је при том погрешно одређена. Намера за коју се може очекивати да постоји код незаконитих давања је у ствари сасвим другачија од оне која је инкриминисана – код донатора да остваре неки утицај на доношење одлука преко политичког субјекта којем дају прилог, а код политичког субјекта да прикупи средства потребна за спровођење својих активности. У оба случаја, прикривање извора и висине финансирања је само начин или средство да се до донације дође (нпр. зато што одређено лице уопште не сме да да прилог на основу Закона, зато што не сме да да више од законског лимита), а не сврха незаконитог подухвата.

Други став актуелне одредбе прописује већу казну у случају да су дата или примљена средства преко одређеног износа и није споран.

Трећи став актуелне норме прописује санкцију за лице која изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту. Ово решење је мањкаво утолико што предвиђа кажњавање само оних лица која дискриминишу или прете даваоцима прилога. Међутим, у истој ситуацији се могу наћи и лица која нису уопште дала прилог политичком субјекту, већ само постоји убеђење о томе код починиоца кривичног дела. Такође, једнако као и даваоци прилога, угрожени могу бити и пружаоци услуга политичким субјектима.

Уместо постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, ради превазилажења ових проблема, предлажемо уношење два нова члана. Исправно би било да ова кривична дела буду уврштена у Кривични законик, у којем би требало и иначе да буду кодификована сва кривична дела, на пример, иза постојећег члана 156 („Давање и примање мита у вези са гласањем“), као нови чланови 156а и 156б.

У члану 40, за који се предлаже назив „Незаконито финансирање политичког субјекта“, предлаже се инкриминација лица која дају средства за финансирање политичког субјекта супротно закону у износу већем од 50.000 динара, као и лица која у име и за рачун политичког субјекта такву накнаду приме. У пракси, ова инкриминација се може односити на ситуације када неко умишљајно да или прими прилог у готовини преко наведеног износа знајући да је такав вид давања прилога није допуштен, ако неко да или прими прилог који прелази максималну вредност давања од једног лица знајући да то прелази законски лимит, ако неко да прилог иако је свестан да нема право да то учини јер спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте итд. За разлику од актуелног кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, на основу овог предлога не би се доказивало да је давање или примање средстава било скопчано са тачно одређеном намером (довољан је умишљај), али се, с друге стране, поставља минимална вредност датих или примљених средстава која је основ да би уопште постојала кривична одговорност. Износ од 50.000 динара је постављен као граница у том смислу. За одређивање овог износа нисмо пронашли адекватну аналогију у Кривичном законику. Наиме, износ који се предвиђа за разликовање између „крађе“ и „ситне крађе“ у Кривичном законику је веома мали (5.000 динара), па би одређивање тако ниског износа довело до могућности кривичног гоњења и у ситуацијама када је друштвена опасност настала због незаконитог финансирања политичких субјеката релативно мала. Прекршиоци правила у случајевима када је вредност мања одговарали би за неки од прекршаја из Закона о финансирању политичких субјеката.

Да би различити основи за кривично гоњење били јаснији, предлаже се раздвајање постојећег става 1. у два нова.

Док се у ст. 1. инкриминише свесно давање или примање средстава противно закону, у ст. 2. се предлаже инкриминација разних облика прикривања извора или вредности финансирања политичког субјекта. Изричито се наводе четири облика таквог прикривања. Први облик је давање политичком субјекту средстава која су добијена од другога за ту намену, односно ситуације када један потенцијални давалац прилога, који нема право да лично финансијски помогне политички субјект (нпр. зато што би на тај начин прекорачио законску границу, зато што спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте или зато што не жели да се сазна да је он дао прилог) уместо тога своја средства расподели другим људима, који се потом појаве као донатори политичког субјекта. Други облик кривичног дела из овог става представља плаћање трошкова активности политичког субјекта као да су сопствени. Закон налаже политичким субјектима да сами плаћају трошкове својих активности, са сопственог рачуна. Изузетак представљају бесплатне услуге, то јест услуге које неко непосредно пружи политичком субјекту и које се као такве евидентирају међу примљеним прилозима. Овде се предвиђа санкционисање учинилаца који лажно прикажу трошак политичког субјекта као сопствени или као трошак трећег лица, на пример, када се оснивачу јавног гласила плаћа за емитовање огласа политичког субјекта, а код плаћања се приказује као да је у питању емитовање неких других огласа. Трећи облик кривичног дела из овог става представља другу страну медаље претходно описаног јер предвиђа санкционисање лица која пружају услуге или испоручују робу политичким субјектима, а затим приме накнаду за те трошкове од трећег лица (нпр. политички субјект закупи аутобусе за превоз учесника митинга, а затим тај трошак ауто-транспортном предузећу директно подмири власник локалне бензинске пумпе). Четврти облик овог кривичног дела могу починити одговорна лица у политичком субјекту која умишљајно пропусте да наведу неки извор финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или финансијском извештају, која наведу нетачан извор финансирања или нетачан износ. И у овом случају предвиђено је да кривична одговорност, за разлику од прекршајне, постоји само када је вредност прикривених средстава преко 50.000 динара.

У ставу 3. предвиђа се тежа казна у случајевима када је вредност датих, примљених или прикривених средстава преко 1.500.000 динара, а у ст. 4. је прописано да ће се незаконито прибављена, дата или прикривена средства одузети.

**После члана 40. додаје се члан 40а који гласи:**

„**Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем политичког субјекта**

**Члан 40а**

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај, ускрати право или повреди на закону засновани интерес физичког или правног лица због чињенице или уверења да је дало прилог политичком субјекту, да је политичком субјекту продало робу или пружило услугу, односно у намери да спречи физичко или правно лице да да прилог, прода робу или пружи услугу, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко дело из става 1. учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Ако је извршењем кривичног дела из става 1. овог члана физичко или правно лице претрпело штету у износу већем од четиристо педесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Ако је извршењем кривичног дела из става 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда или друге тешке последице, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година.

Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила смрт лица према којем је извршено насиље или је дело извршено од стране групе, учинилац ће се казнити затвором од три до дванаест година.

Ако је дело из ст. 1. и 2. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година.

Службено лице које учини дело из ст. 1. до 3. овог члана казниће се затвором од једне до десет година, за дело из ст. 4. до 6. овог члана казном затвора од пет до петнаест година.“

**Образложење**

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казнених мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Први став ранијег члана 38. Закона о финансирању политичких активности, односно члана 40. актуелног Закона, санкционише лице које у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама тог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта. Главни недостатак овог законског решења јесте то што као основ кривичне одговорности предвиђа тачно одређена намера починиоца, која је при том погрешно одређена. Намера за коју се може очекивати да постоји код незаконитих давања је у ствари сасвим другачија од оне која је инкриминисана – код донатора да остваре неки утицај на доношење одлука преко политичког субјекта којем дају прилог, а код политичког субјекта да прикупи средства потребна за спровођење својих активности. У оба случаја, прикривање извора и висине финансирања је само начин или средство да се до донације дође (нпр. зато што одређено лице уопште не сме да да прилог на основу Закона, зато што не сме да да више од законског лимита), а не сврха незаконитог подухвата.

Други став актуелне одредбе прописује већу казну у случају да су дата или примљена средства преко одређеног износа и није споран.

Трећи став актуелне норме прописује санкцију за лице која изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту. Ово решење је мањкаво утолико што предвиђа кажњавање само оних лица која дискриминишу или прете даваоцима прилога. Међутим, у истој ситуацији се могу наћи и лица која нису уопште дала прилог политичком субјекту, већ само постоји убеђење о томе код починиоца кривичног дела. Такође, једнако као и даваоци прилога, угрожени могу бити и пружаоци услуга политичким субјектима.

Уместо постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, ради превазилажења ових проблема, предлажемо уношење два нова члана. Исправно би било да ова кривична дела буду уврштена у Кривични законик, у којем би требало и иначе да буду кодификована сва кривична дела, на пример, иза постојећег члана 156 („Давање и примање мита у вези са гласањем“), као нови чланови 156а и 156б.

Предлогом новог члана 40б, који је назван „Нарушавање права физичких и правних лица у вези са финансирањем политичког субјекта“ прописано је да ће се казнити лице које изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај, ускрати неко право или повреди на закону засновани интерес физичког или правног лица због чињенице (или погрешног уверења) да је то лице дало прилог политичком субјекту, да је политичком субјекту продало робу или да му је пружило услугу. Овом одредбом се отклањају недостаци у члану 40. ст. 3. Закона о финансирању политичких субјеката.

Наиме, предвиђа се кажњавање лица која угрожавају права пружалаца услуга и продаваца роба политичким субјектима, а не само права давалаца прилога. Потреба за овако проширеном нормом произлази из чињенице да у пракси, лица која пруже неку услугу политичком субјекту уз тржишну надокнаду, могу бити једнако угрожена као и лица која им дају прилоге. И једна и друга пракса су једнако друштвено опасне јер угрожавају слободу пословања и отворено тржиште. Поред тога, предвиђа се инкриминација не само у ситуацијама када је неко угрозио права даваоца прилога или пружаоца услуге због чињенице да је овај дао прилог неком политичком субјекту или пружио услугу, већ и у ситуацијама када је угрожавање било мотивисано погрешним уверењем починиоца да је такав прилог дат или услуга пружена. Без обзира на то да ли је угрожавање права давалаца прилога и пружалаца услуга политичким субјектима засновано на намери да се оштети стварни или претпостављени давалац прилога/пружалац услуга, друштвена опасност је једнака и нема разлога да овај облик понашања не буде санкционисан на једнак начин.

Актуелна норма предвиђа кривично гоњење само у ситуацијама се врши насиље или повреде права према лицима која су већ дала прилог. С друге стране, лако је замислити да иста ситуација може да настане и у време када прилог још увек није дат. Стога је неопходно да се пропише кривична одговорност учинилаца који примењују насиље, прете насиљем или угрожавају права и интересе физичких и правних лица како би спречили да та лица дају прилог за политички субјект. Сходно претходно датом образложењу, на исти начин би требало кажњавати и учиниоце који на недозвољен начин утичу на физичка и правна лица да не продају робу или да не пруже услугу политичком субјекту.

Предложен је и низ одредаба које се односе на тежи облик извршења овог кривичног дела. Ове норме су углавном осмишљене по узору на већ постојећа кривична дела, и то пре свега кривичног дела „Принуда“ из члана 165. Кривичног законика. Тако је предвиђено да ће бити изречена строжа казна ако се права финансијера политичких субјеката и пружалаца услуга учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Посебном нормом, која је осмишљена по узору на члан 336в, ст. 5. „Напад на адвоката“, прописано је да ће се строже казнити учинилац у случају да је физичко или правно лице претрпело штету у износу већем од четиристо педесет хиљада динара. У питању може бити штета настала тиме што правно лице или предузетник нису уговорили пружање одређених услуга политичком субјекту (због претње насиљем), али и у бројним другим случајевима одмазде због финансирања политичког субјекта или пружања услуга (нпр. раскид уговора, до којег иначе не би дошло).

Даље, строже казне се предвиђају и за случајеве када је извршењем дела (насиље) наступила тешка телесна повреда финансијера политичког субјекта или пружаоца услуге, или кад су услед разних облика извршења кривичног дела настале друге тешке последице (нпр. трајне последице по здравље донатора, стечај привредног субјекта).

Још тежи облик постоји када је услед извршења насиља наступила смртна последица или је дело извршено од стране групе, а најтежи када је кривично дело извршено од стране организоване криминалне групе.

На крају, предвиђене су строже казне од оних које би се иначе примениле, за случај када је учинилац кривичног дела службено лице.“

**У члану 45. став 4. мења се и гласи:**

„Износ средстава из става 1. овог члана одређује се сразмерно висини изречене казне за учињено кривично дело или прекршај у односу на прописани минимум и максимум казне, у складу са правилима прописаним у ст. 2. и 3. овог члана.“

**Образложење:**

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казнених мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Кроз предложене измене и допуне прецизира се начин на који ће одредити износ средстава из става 1. овог члана, будући да се постојећа норме може тумачити на различите начине.

**У члану 48, иза става 4, додаје се став 5. који гласи:**

„Захтев Агенције из става 1. овог члана и одлуке из ст. 2. до 4. овог члана, објављују се на веб-сајту Агенције.“

**Образложење:**

Закон о финансирању политичких активности предвиђа неколико врста казнених мера у случају кршења правила о финансирању политичких активности генерално и изборних кампања. Агенција може да изрекне меру упозорења политичком субјекту, да покрене прекршајни поступак у којем ће решити прекршајни суд, јавно тужилаштво може да покрене кривични поступак, а Агенција, у случају правноснажне пресуде прекршајног или кривичног суда изриче посебну меру која за последицу има губитак права политичког субјекта на део средстава која би иначе добио из буџета за финансирање свог редовног рада. У препоруци **ОДИХР након избора из 2020. (број 21) године** затражено је да се пропише степеновани систем санкција према принципу пропорционалности с ефектом одвраћања од понављања санкционисане радње, као и то да неправилности треба санкционисати. У препоруци **ОДИХР након избора из 2017 (број 3)** указано је да се одредбе о финансирању странака и изборне кампање морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.

Кроз предложену допуну предвиђа се обавеза Агенције да објављује захтеве и одлуке из овог члана на свом веб – сајту, како би заинтересована јавност имала увид у предузете мере од стране Агенције и поштовање закона од стране политичких субјеката.