**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

**** . **УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 55. Устава Републике Србије којим се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, члану 18. став 2. Устава којом је одређено да се законом може прописати начин остваривања зајемчених права и слобода ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе и одредбама члана 97. тач. 11. и 17. Устава, према којима Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, контролу законитости располагања средствима правних лица и финансијску ревизију јавних средстава, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.

**П. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Важећи Закон о финансирању политичких активности донет је 2011. године. Овај закон је измењен 2014. јер су током његове двогодишње примене уочене одређене мањкавости, недоречености међусобна неусаглашеност појединих његових одредаба, а посебно се као разлог за измене Закона имало у виду поступање у складу са Кључним препорукама из Заједничког мишљења Венецијанске комисије усвојеног на 100. пленарној седници одржаној 10-11. октобра 2014. године. Такође, 2019. године, извршене су измене и допуне Закона о финансирању политичких активности из разлога што је Влада Републике Србије образовала Радну групу за сарадњу са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Канцеларијом за демократске институције и људска права (КДИЉП) у координацији и праћењу спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса чији је задатак био да у сарадњи са ОЕБС и КДИЉП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП о процени избора, након чега је радна група извршила почетну анализа свих препорука извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП у периоду од 2003. до 2017. године и као једну од препорука која се понавља издвојила препоруку која се односи на финансирање изборне кампање и 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”. Радна група је припремила текст Иницијативе измена Закона о финансирању политичких активности са циљем појачавања одговорности политичких субјеката које су учесници избора како у смислу коришћења и располагања јавним ресурсима, али тако и обавеза Агенција за спречавање корупције у погледу санкционисања политичких субјеката који не поштују одредбе закона у изборној кампањи. Министарство финансија разматрало је текст Иницијативе, па је у потпуности исту прихватило и предложило доношење Закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

Радна група је наставила са радом и у 2020. години ( Одлука о образовању Радне групе донета је на седници Владе у децембру 2020. године), и под истим називом, и задатком да у сарадњи са ОЕБС/КДИЉП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП о процени избора, извршила анализу свих препорука из Коначног извештаја Специјалне мисије КДИЉП-а за процену избора, од 7. октобра 2020. године, и то како Приоритетних тако и Осталих препорука, након чега је предложила Министарству финансија да изради текст Предлога закона о финансирању политичких активности у који би имплементирала препоруке из Коначног извештаја, проследи га Влади како би га размотрила и утврдила Предлог закона о финансирању политичких активности, и упутила Народној скупштини на усвајање.

Такође обавеза доношења Предлога закона о финансирању политичких активности произилази из Акционог плана за Поглавље 23, усвојеног у јулу 2020. године.

Наиме, у мери 2.2.2.1. утврђено је да се измени Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за за спречавање корупције и Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката у складу са квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању политичких активности. Мера 2.2.2.2. уводи обавезу Министарству надлежном за послове финансија да као одговорни субјеката за извршење ове мере пропише да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу као и да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције за спречавање корупције о финансирању политичких активности и субјеката.

**III. OБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Чл. 1. и 2. овог закона о финансирању политичких активности (у даљем тексту: Закон), су уводне одредбе којима се прописује предмет закона и значење појмова који се употребљавају у закону. Чланом 1. овог закона прописано је да се овим законом уређују извори и начин финансирања, евиденција и контрола финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и групе грађана.

Одредбама Главе II. уређују се извори и начин финансирања политичких субјеката. Закон прописује две врсте извора из којих се финансирају политички субјекти и то јавне и приватне изворе. Политички субјекти се могу задуживати и код банака, па се у одредби члана 3. овог закона, прописује да се задуживање политичких субјеката врши искључиво код банака и других финансијских организација, којима је то основна делатност. На тај начин се политички субјекти обавезују да задуживање врше под редовним и законом прописаним условима, те се спречава могућност задуживања код физичких и правних лица, која би давањем позајмице могла да остваре утицај на политичке субјекте. Такође утврђена је максимална висина кредита и зајма до које се сви политички субјекти могу задуживати код банака и других финансијских организација, на годишњем нивоу, како би финансирали редован или изборну кампању.

Јавне изворе финансирања чине новчана средства буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, намењена за финансирање политичке активности, као и одређене услуге и добра, одређена посебним прописима, која политичким субјектима без накнаде и под једнаким условима дају органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе као и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Чланом 7. овог закона прописано је да приватне изворе финансирања политичког субјекта чине чланарина, прилог, наследство, легат и приход од имовине.

Одредба члана 8. овог закона се односи на чланарине које члан политичке странке редовно плаћа, тако да максимални износ чланарине не прелази износ од 3.000 динара на годишњем нивоу.

Члан 9. овог закона уређује питање у вези са прилозима који се дају политичким субјектима од стране правних и физичких лица, а како би се спречила могућност злоупотребе приликом давања и пријема прилога, утврђено је да су правна и физичка лица дужна да уплату новчаног износа врше искључиво са свог текућег рачуна.

Чланом 10. овог закона прописано је да је максимална вредност давања на годишњем нивоу, које једно физичко лице може дати политичким субјектима за редован рад износи највише десет просечних месечних зарада, односно када је у питању правно лице, највише 30 просечних месечних зарада. Ради бољег увида јавности у финансирање политичких субјеката прописана је обавеза за политичке субјекте да сва давања чија је вредност на годишњем нивоу већа од једне просечне месечне зараде јавно објави на свом веб-сајту.

Чланом 11. овог закона прописано је да имовину политичког странке чине непокретности и покретне ствари, које служе за политичку активност и друге дозвољене активности. Политичка странка може стећи имовину купопродајом, наслеђивањем и легатом при чему уколико непокретну имовину стекне средствима из јавних извора, ту имовину може користити искључиво за спровођење својих политичких активности.

Одредбом члана 12. овог закона, која је експлицитна и јасна у погледу забране финансирања политичких субјеката између осталих и од страних држава, страних физичких и правних лица, јавних предузећа, која обављају услуге од општег интереса, и других организација које врше јавна овлашћења, као и појединаца којима је по закону забрањено да буду чланови политичких странака, а из разлога што у нашем правном поретку постоји и могућност да на појединца буду пренета јавна овлашћења (нпр. јавни бележници, јавни извршитељи) оправдано је, спречити могућност да се они јављају као финансијери политичких субјеката.

Чл. 13. до 15. овог закона прописане су забране вршења притиска, односно давања привилегије, приликом прикупљања средстава за финансирање политичких субјеката, као и забрана остваривања прихода политичког субјекта од комерцијалних делатности. Такође, прописано је да је политички субјект дужан да средства прикупљена супротно одредбама овог закона уплати у буџет или на рачун даваоца средстава.

Чл. 16. до 19. овог закона уређено је финансирање редовног рада политичког субјекта. Чланом 16. Закона прописано је да се из јавних извора, средства за финансирање политичких субјеката који имају своје представнике у представничким телима, одређује на нивоу од 0,105 % пореских прихода буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Чланом 17. овог закона предвиђен је начин расподеле средстава из јавних извора за финансирање редовног рада политичких субјеката, а у циљу правилније расподеле ових средстава. Овај члан је усклађен са изменама извршеним у Закону о избору народних посланика и Закону о локалним изборима, у делу који се односи на смањивање изборног цензуса са 5% на 3%.

Чл. 20. до 26. овог закона уређено је финансирање трошкова изборне кампање. Члан 20. овог закона прописује износ средстава која се обезбеђују из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање у случају одржавања редовних и ванредних избора, као и износ који су надлежни органи дужни да обезбеде за покриће трошкова изборне кампање за време привременог финансирања (0,07% пореских приходабуџета Републике Србије, пореских приходабуџета аутономне покрајине, односно пореских приходабуџета јединице локалне самоуправе, претходне фискалне године за коју је буџет донет). Чланом 21. овог закона утврђен је начин расподеле средстава подносиоцима проглашених листа који су дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање као и начин расподеле преосталог дела средстава оним подносиоцима изборних листа које су освојили мандате. Овај члан прописује и како се средства распоређују у случају одржавања избора по већинском изборном систему. Такође, у члану 25. овог закона предвиђено је полагање изборног јемства од стране политичког субјекта, уколико намерава да користи средства из јавних извора за финансирање трошкова изборне кампање, рок доделе средстава након положеног јемства као и могућност да политички субјект који је дао изјаву да жели средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, а не положи изборно јемство, има право на средстава из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, у истом износу који је додељен политичком субјекту који је положио изборно јемство, уколико на изборима освоји најмање 1% важећих гласова односно најмање 0,2% важећих гласова ако политички субјекат представља и заступа интересе националне мањине, и то у року од пет дана од дана доношења укупног извештаја о резултатима избора.

Чл. 27. до 34. овог закона уређује се вођење књиговодства и евиденције и подношење Годишњег извештаја о финансирању политичког субјекта. Чланом 27. овог закона прописано је да су политички субјекти који имају представнике у представничким телима и регистроване политичке странке, дужни да воде књиговодство о свим приходима и расходима, које се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима који уређују рачуноводство и ревизију. Члан 28. овог закона уводи обавезан садржај Годишњег извештаја о финансирању политичког субјекта. На тај начин се Годишњи извештај чини упоредивим са извештајем о трошковима изборне кампање, постаје транспарентнији, што јача дисциплину у трошењу јавних и приватних средстава. Промени назива Годишњи финансијски извештај у Годишњи извештај о финансирању политичког субјекта, чију садржину и начин подношења прописује директор Агенције за спречавање корупције, приступило се како би се истакла и формална разлика од извештаја који се подноси Агенцији за привредне регистре. Годишњи извештај који прописује директор Агенције за спречавање корупције садржи елементе који су неопходни за контролу финансирања политичких активности политичких субјеката и разликује се од АПР-овог извештаја по томе што у обрасцима које политички субјекат подноси АПР-у није могуће утврдити опште податке о политичком субјекту, личне податке о одговорном лицу које је Статутом политичке странке именовано као лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја, вођење књига и контакт са Агенцијом, податке о пословним рачунима политичког субјекта, назив задужбине/фондације чији је оснивач политички субјекат, као и назив међународног политичког удружења чији је политички субјект члан. У обрасцу Биланс успеха наводе се само пословни приходи збирно, као и финансијски приходи и остали приходи. Такође, није могуће приказати неновчане прилоге које политички субјекти остварују у земљи и из иностранства (међународа политичка удружења). У делу извештаја који се односи на расходе политичког субјекта, који се у извештају АПР-а приказује синтетички, не види се структура расхода. У обрасцу биланса успеха наводе се само пословни расходи збирно, као и финансијски расходи и остали расходи. Овом одредбом би се испунио циљ мере број 2.2.2.1 утврђене у Акционом плану за Поглавље 23.

Члан 29. овог закона осигурава транспарентније праћење трошкова изборне кампање (препорука ОДИХР-а).У складу са препоруком, било је потребно да се политички субјекти обавежу да у току изборне кампање Агенцији подносе прелиминарне извештаје о трошковима изборне кампање. Овом одредбом је дефинисано на који период се односе прелиминарни извештаји о трошковима изборне кампање, у ком року се прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање подноси Агенцији и у ком року Агенција ове извештаје објављује на свом веб-сајту. Такође, овом одредбом су политички субјекти обавезани да Агенцији подносе и коначни извештај о трошковима изборне кампање. Дефинисан је рок за њихово подношење, као и рок у којем је Агенција обавезана да коначни извештај о трошковима изборне кампање објави на свом веб-сајту.

Члан 30. овог закона се односи на повраћај средстава из јавних извора, па се политички субјект обавезује да средства из јавних извора која није потрошио у изборној кампањи уплати у буџет Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или пренесе на рачун за редован рад, уколико су средства из приватних извора, а до дана предвиђеног законом за подношење извештаја.

Чланом 33. овог закона се утврђује да Агенција, према плану контроле који доноси, врши контролу извештаја политичких субјеката, и да се извештаји о контроли финансирању политичких субјеката објављују на веб-сајту Агенције у одређеним роковима. Рокови за објављивање извештаја о контроли годишњих извештаја и извештаја о трошковима изборне кампање су дефинисани у складу са досадашњом праксом Агенције.

Члан 35. овог закона испуњава циљ мере број 2.2.2.2 утврђене у Акционом плану за Поглавље 23, тако да се програмом ревизије Државне ревизорске институције сваке године обухвата одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини. Приликом одређивања политичких субјеката који ће бити обухваћени програмом ревизије ДРИ ће узети у обзир висину средстава која политички субјект добија из јавних извора и учесталост претходних ревизија.

Одредбом члана 36. овог закона такође се испуњава мера број 2.2.2.2. утврђена у Акционом плану за Поглавље 23, тако да годишњи план пореске контроле који се доноси у складу са законом којим се уређују порески поступак и пореска администрација, обухвати и контролу даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима.

Члан 37. овог закона односи се на поступак који покреће и води Агенција по службеној дужности уколико постоји повреда овог закона као и изрицање мера у складу са овим законом. С обзиром на то да Агенција обавештава политички субјект о поступку који је покренут и по службеној дужности и по свим пријавама правних и физичких лица, као и по пријавама поднетим од стране политичких субјеката који су подносиоци проглашене изборне листе, то се јасно дефинише да Агенција у сваком случају обавештава политички субјект о покретању поступка, с тим што је одређен рок за обавештавање о покретању поступка по пријави политичких субјеката којима су изборне листе проглашене 24 часа од пријема те пријаве.

Чл. 41. до 43. овог закона извршена је подела прекршајних санкција за политичке странке и одговорна лица, према тежини повреде Закона. За лакше повреде Закона прописана је новчана казна за политичку странку у износу од 100.000 до 1.000.000 динара, а за одговорна лица у износу од 20.000 до 100.000 динара. Такође је прописана новчана казна за политичку странку у износу од 200.000 до 2.000.000 динара, а за одговорна лица у износу од 50.000 до 150.000 динара. Средства прибављена извршењем прекршаја из става 1. тач. 2) до 9) и тачке 16) члана 42, ће се одузети.

Чланом 44. овог закона прописан је посебан рок за застарелост прекршајног гоњења од пет година од дана када је прекршај учињен.

Чланом 45. овог закона утврђено је да у случају осуде за кривично дело из члана 40. овог закона или уколико политичка странка и одговорно лице у политичком субјекту буде кажњено за прекршаје прописан овим законом, политички субјект губи право на добијање средстава из јавних извора намењених финансирању политичког субјекта у износу и на начин прописан овим чланом.

Одредбама чл. 46. и 47. овог закона се прописује да су политичке странке дужне да, акције и уделе које су стекле пре ступања на снагу овог закона отуђе. Наведене одредбе нису у супротности са уставним начелом забране повратног дејства закона, из разлога што је овај закон установио забрану власништва политичких странака над уделима и акцијама, а наведеном одредбом члана 46. се прописује рок у којем су политичке странке дужне да отуђе власништво над уделима и акцијама које су стекли пре ступања на снагу овог закона. Политичким странкама које су власништво над уделима и акцијама стекле пре ступања на снагу овог закона прописан је разуман рок у којем су политичке странке дужне да отуђе власништво над уделима и акцијама, чиме је омогућено да пренос власништва изврше у року довољном за постизање правичне накнаде приликом отуђења удела и акција. На тај начин створена је могућност да се све постојеће политичке странке финансирају под једнаким условима и функционишу у јединственом правном режиму. Такође, приликом предлагања наведене одредбе имала се у виду уставна улога политичких странака да се политичким странкама јемчи и признаје улога у демократском обликовању политичке воље грађана (члан 5. став 1. Устава), затим примена утврђених стандарда у регулисању финансирања политичких странака, антикоруптивних стандарда међународних институција, као и сам концепт финансирања политичких странака из јавних извора, што им гарантује значајан износ из буџетских средстава, као и право на средства која стичу давањима правних и физичких лица, па би у складу са јавним интересом, ограничавање финансирања политичких странака преко власништва над уделима и акцијама, дакле учествовањем у лукративним пословима, значило и превентивно онемогућавање коруптивног финансирања политичких странака кроз послове и учешће у привредним активностима. Дакле, политичким странкама је омогућено да саме, својом вољом, изврше отуђење власништва, док је губитак права на финансирање из јавних извора установљен као директна мера због непоштовања прописане законске обавезе.

Чланом 48. овог закона регулише обустава преноса средстава из јавних извора.

Чл. 49. и 50. овог закона садрже прелазне и завршне одредбе овог закона.

Чланом 51. овог закона предвиђа се ступање на снагу овог закона.

**IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије.

**V. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ ПРЕДЛАЖЕ ДА ЗАКОН СТУПИ НА СНАГУ ПРЕ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ”**

Разлози због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” јесте, што Предлог закона између осталог уређује и материју у вези са финансирањем трошкова изборне кампање, па је потребно благовремено успоставити услове за спровођење предстојећих редовних избора за председника Републике и најављених превремених избора за народне посланике како би сви политички субјекти могли да финансирају изборне кампање у складу са законом.