

Република Србија
Народна скупштина
Посланичке групе и самостални посланици

Поштовани народни посланици,

дневним редом осме седнице другог редовног заседања Народне скупштине у 2019, која почиње управо на међународни дан борбе против корупције, 9. децембар, предвиђено је да се под тачкама 2. до 5. започне расправа о променама у четири важна антикорупцијска прописа Републике Србије¹.

Реч је о Закону о Агенцији за борбу против корупције, Закону о спречавању корупције (који ће од бити у примени од септембра 2020 уместо ЗАБПК), Закону о финансирању политичких активности и Закону о јавним предузећима. Ови прописи се, према образложењу Владе Републике Србије, која је предлагач, мењају како би се испуниле препоруке Мисије ОЕБС/КДИЉП (OSCE/ODIHR), дате након последњих председничких и парламентарних избора, 2017. и 2016. У питању су следеће препоруке:

„Да би се учесницима избора обезбедиле једнаке могућности у такмичењу, потребно је строго поделити активности које су државничке и оне које су страначке и придржавати се те поделе.”

„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.”

Ово су само неке од релевантних препорука ОЕБС/КДИЉП, по којима годинама ништа није рађено.² Поред тога, подсећамо да нису спроведене ни активности које су биле предвиђене домаћим планским актима из 2013. и 2016, и то Националном стратегијом за борбу против корупције и Акционим планом за поглавље 23 преговора са ЕУ. Између осталог, тим актима је била планирана свеобухватнија реформа прописа о финансирању странака и изборних кампања.

Транспарентност Србија је учествовала у низу округлих столова о изборним условима који су одржани током лета. Проблеме које смо уочили у вези са темама и предлоге могућих решења објавили смо, и доставили их учесницима дијалога.³ На жалост, велика већина наших предлога није прихваћена, тако да реформе које сада предлаже Влада дотичу веома мали круг питања, веома уско тумаче обавезе на основу препорука међународних организација и уопште не покушавају да реше чак ни оне проблеме које је Влада препознала у својим документима из 2013. и 2016.

Ипак, морамо истаћи да је радна група Владе прихватила два предлога на којима смо од почетка инсистирали: 1) да рад на побољшавању изборних услова мора да обухвати измене закона, а не само доношење подзаконских аката, тренинге, упутства, закључке и слично; 2) да се о изменама прописа мора организовати јавна расправа, у складу са Законом о државној управи и Пословником Владе.

¹ www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2019/06-2_324-19_Saziv_sednice_Narodne_sкупstine.pdf

² http://preugovor.org/upload/document/predsednici_izbori_-_spvoenje_zakona_i_evropske_pdf

³ [TS analiza: Pristup medijima i njihova kontrola - ključni problemi i moguća rešenja](#) (avgust 2019, PDF)
[TS analiza: Finansiranje izborne kampanje u Srbiji – ključni problemi i moguća rešenja](#) (avgust 2019, PDF)
[Transparentnost izborne administracije – pojedini problemi i moguća rešenja](#) (avgust 2019)
[TS - prilog za okrugli sto Zaštita biračkog prava \(septembar 2019\)](#)

Прихватајући позив за учешће у јавној расправи, заједно са организацијом Центар за примењене европске студије из Београда⁴, упутили смо коментаре на нацрте закона и конкретне предлоге како да се они побољшају.⁵ Предлози у вези са Законом о финансирању политичких активности и Законом о Агенцији за борбу против корупције (односно Законом о спречавању корупције) су у потпуности одбијени у овој фази, а то или није образложено ничим или само голом тврдњом да су предложена решења боља. Министарство привреде је прихватило мање промене у Закону о јавним предузећима.

Због тога ће наши предлози посланичким групама бити углавном идентични онима које је већ имала прилике да разматра Влада. Међутим, има и промена. Пре свега, у даљем тексту дајемо предлог за решавање једне ситуације у којој је Предлог покварен у односу на Предлог (код Закона о финансирању политичких активности). Друга битна разлика јесте то што овде дајемо и предлоге који на потпунији начин спречавају негативне појаве у вези са изборима, а не само предлоге којима желимо да поправимо Владине минималистичке измене и допуне.

Позивамо вас да амандмане предложите као своје или да на основу наших аргумената израдите сопствене амандмане и да на тај начин допринесете значајнијем побољшању изборних услова, а поготово спречавању могућих злоупотреба коришћењем јавних ресурса.

Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 8. децембар 2019.

⁴ <https://cpes.org.rs/>

⁵ Обједињени коментари на све нацрте могу се преузети овде:

http://www.preugovor.org/upload/document/komentari_na_izmene_i_dopune_sete_zakona_radi_unap.pdf

Садржај

| | |
|---|----|
| Садржај | 3 |
| Закон о Агенцији за борбу против корупције / Закон о спречавању корупције | 4 |
| Општи разлози за доношење | 4 |
| Осврт на конкретна предложена решења | 4 |
| Амандман број 1. дефиниција јавног ресурса | 7 |
| Образложење | 7 |
| Амандман број 2. раздвајање јавне и функције од активности у корист или на штету политичких субјекта | 8 |
| Образложење | 8 |
| Амандман 2.а: Алтернативни предлог Транспарентности, који би донео и решења за тренутно неуређено питање вођења „функционерске кампање“ | 10 |
| Коментар постојеће законске одредбе | 10 |
| Предлог организације Транспарентност Србија за побољшање норме | 11 |
| Образложење | 12 |
| Амандман 3: Прекршајана норма | 16 |
| Образложење | 16 |
| Закон о финансирању политичких активности | 18 |
| Коментар Предлога закона - општи | 18 |
| Коментар појединих решења | 19 |
| Амандман број 1. у вези са дефиницијама | 20 |
| Образложење | 20 |
| Амандман број 2: Коришћење јавних ресурса за финансирање кампање | 21 |
| Образложење | 21 |
| Амандман број 3. Поступак контроле | 23 |
| Образложење | 23 |
| Закон о јавним предузећима | 24 |
| Општи коментари на Предлог закона | 24 |
| Амандман 1. Разлог за разрешење директора | 26 |
| Друге потребне законске интервенције | 27 |

Закон о Агенцији за борбу против корупције / Закон о спречавању корупције

Општи разлози за доношење

У образложењу Предлога се каже да је Влада Републике Србије образовала је 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 („Службени гласник РС”, број 62/19), да је задатак наведене Радне групе да у сарадњи са ОЕБС и КДИЉП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП о процени избора.

Такође се наводи да је Радна група извршила почетну анализу 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. У Коначном Извештају Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора (Република Србија – Председнички избори – 2. април 2017. године) у тачки II – ОДВАЈАЊЕ ФУНКЦИОНЕРСКИХ АКТИВНОСТИ препорука гласи: „Да би се учесницима избора обезбедиле једнаке могућности у такмичењу, потребно је строго поделити активности које су државничке и оне које су страначке и придржавати се те поделе.”, док у тачки IX – ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ препорука 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, како се каже, припремила текст Иницијативе измена Закона о Агенцији за борбу против корупције са циљем појачавања одговорности политичких субјеката које су учесници избора како у смислу коришћења и располагања јавни ресурсима, одвајања функционерске и политичке функције, као и прописивања прекршаја за јавне функционере који користе јавне ресурсе у изборној кампањи супротно закону. У изради текста Иницијативе Радна група је доставила текст Иницијативе невладиним организацијама које се баве изборним процесом. Коначан текст Иницијативе измене Закона урађен је након разматрања сугестија ових организација. Министарство правде разматрало је текст Иницијативе, па је у потпуности исту прихватило и предлаже Влади да усвоји предметне измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Сматрамо да представљени резултат, у виду Предлога измена и допуна Закона не решава све познате проблеме у овој области, због којих је Република Србија и добила препоруке од међународних организација. Стога је Предлог нужно допунити.

Осврт на конкретна предложена решења

У образложењу појединачних решења се наводи да је дефинисан појам „јавног ресурса”, тако да се под тим појмом подразумева „непокретност, покретна ствар и свако друго добро који је у јавној својини, односно у другом облику својине, који користе органи Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.“ Из образложења није јасно због чега је ова дефиниција била неопходна, односно, у којим ситуацијама у пракси досадашње примене Закона о Агенцији за борбу против корупције није било јасно да нешто представља „јавни ресурс”, и на који начин садашње прецизирање помаже да се тај проблем превазиђе.

Насупрот томе, сматрамо да је и до сада било неспорно да се под јавним ресурсом сматрају непокретне и покретне ствари у јавној својини. Међутим, у пракси су забележени бројни случајеви да су јавни функционери користили друге ресурсе који им стоје на располагању по основу обављања јавне функције, на пример, тако што су планирали и спроводили активности органа којима руководе тако да их могу успешније искористити за медијску промоцију и да су то чинили нарочито учестало управо у доба изборне кампање, било да су и сами били кандидати на одређеним изборима или не. Као типичан пример се могу навести ситуације када јавни функционер користи могућност да ради медијске промоције учествује у активностима у којима његово/њено присуство не представља законску обавезу (нпр. посете школа, болница, градилишта), када јавни функционер одлучи да управо у доба кампање представља резултате рада органа власти којим руководи иако није у питању период редовног извештавања, када се управо за период изборне кампање спроводи нека активност која може да донесе популарност код бирача, иако није била претходно планирана за тај период и слично.

Измене у члану 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције, односно члану 50. Закона о спречавању корупције, предвиђају да се уместо актуелне норме, која забрањује коришћење јавних ресурса, скупова на којима учествује и сусрета које има у својству јавног функционера за промоцију политичких субјеката, наведе читав низ активности које би биле забрањене јавном функционеру.

Разлози за ово прецизирање нису довољно јасни. Наиме, и уз досадашњу норму није било никакве дилеме о томе да функционер не сме да користи јавне ресурсе да би представио учеснике на изборима и њихове изборне програме, да би позвао бираче да гласају за неког политичког субјекта, за рад политичког субјекта са чланством, организовање промоција, поделу рекламног материјала, политичко оглашавање итд.

Једина суштинска новина у односу на постојећу норму јесте то што се кроз прецизирање забрањеног коришћења јавних ресурса функционерима брани „да позивају бираче да бојкотирају изборе“, будући да такви позиви не морају нужно бити повезани са подршком ни једном конкретном политичком субјекту. Наравно, у ситуацији када један или више познатих политичких субјеката позивају на бојкот избора, онда би се могло тврдити да јавни функционер таквим позивом подржава управо те политичке субјекте. Међутим, ово прецизирање је недоследно. Уколико се законодавац одлучио да наведе као пример понашања које представља подршку политичком субјекту позив грађанима да не изађу на изборе, онда би на исти начин морао да третира и коришћење јавних ресурса ради позивања грађана да гласају на изборима.

Норма је недоследна и у делу који се односи на забрану коришћења јавних ресурса у сврху позивања бирача да гласају на изборима за одређеног политичког субјекта. С друге стране, Предлог не садржи забрану да се јавни ресурси користе за позиве грађанима да не гласају за неке друге политичке субјекте.

Део актуелне норме „коришћење скупова на којима учествује и сусрета које има у својству функционера“ је пренет у нови став. И овде је извршено прецизирање које је делом непотребно (јер би свакако било обухваћено и постојећом нормом), а делом спорно, јер се усмерава само на један могући облик злоупотреба (промоцију политичког субјекта у вези са изборима, јавно представљање). Насупрот томе, забрана коришћења јавних скупова и сусрета у службеном капацитету за промоцију политичких субјеката, односи се једнако на изборни и неизборни период, на јавне скупове и на директне сусрете који се одвијају ван погледа јавности. Истицање само неких видова кршења законске норме, па макар било учињено и само примера ради, може негативно да утиче на примену забране у случајевима који у набрајању нису обухваћени. Најзад, у овој норми (нови ст. 5.), постоје исте недоследности као и у претходно описаној (нови ст. 2) – забрањује се позивање на бојкот избора, а не и позивање да се изађе на гласање, забрањује се позивање да се гласа за неког политичког субјекта али не и позивање да се за неког политичког субјекта не гласа.

У прекршајним нормама, у члану 74. уводи се нови прекршај, којим би се казнили јавни функционери када учествују у политичким активностима. Разлика у односу на постојећу норму јесте то што би казна могла да се изрекне у мањем распону – од 100 до 150 хиљада динара, уместо од 50 до 100 хиљада динара. Није јасно због чега се предлагач определио за ову промену, односно да ли су на то утицали подаци о пракси прекршајних судова и евентуална блага казнена политика. Други могући разлог за овако неуобичајено мали распон казне могла би да буде жеља да се прикаже како ће закон донети строже казне за прекршиоце.

Норма је, међутим, проблематична из другог разлога. Наиме, убудуће би за прекршај могли да буду кажњени само они јавни функционери који уједно врше функцију „у политичкој странци, односно политичком субјекту“. У садашњој норми казна се може изрећи било којем јавном функционеру који то чини, укључујући оне који су само „обични чланови“ странке, као и оне који нису чланови ни једног политичког субјекта, али из неког разлога желе да га промовишу. Најзад, норма из Предлога сужава поље прекршајне одговорности и тако што се кажњава само „учешће у политичким активностима“, а по важећој одредби закона, кажњиво би било и коришћење јавних ресурса за промоцију политичких субјеката, коришћење сусрета и скупова за промоцију политичких субјеката итд.

„Образложење“ Предлога не садржи никакво образложење за ове промене у односу на постојеће одредбе Закона.

Уз све то, истичемо да се овим изменама не решавају кључни проблеми у вези са коришћењем јавних ресурса који су према свим релевантним налазима праћења изборног процеса најзаступљенији. Наиме, овим се изменама не решава питање „функционерске кампање“, односно циљаног креирања и темпирања догађаја и активности јавних функционера, тако да обезбеде додатну промоцију у информативним програмима медија и контакт са потенцијалним бирачима, управо у доба пред изборе.

Амандман број 1. дефиниција јавног ресурса

У члану 2. после алинеје треће додаје се нова алинеја четврта која гласи:

- „Јавни ресурс“ је непокретност, покретна ствар, право и свако друго добро који је у јавној својини, односно у другом облику својине који користе органи републике србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, привредна друштва, установе и друге организације чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, могућност да се оствари медијска промоција кроз активности тих органа, као и могућност да се активностима тих органа утиче на поступке и ставове физичких и правних лица ”

Досадашње ал. четврта до осма постају ал. пета до девета.

Образложење

Предложене су минималне допуне, не зато што Закон о Агенцији за борбу против корупције/ Закон о спречавању корупције не треба мењати и у другим деловима, већ зато што за то није била показана у довољној мери спремност приликом недавног доношења Закона о спречавању корупције (усвојен у мају 2019), као и због чињенице да није отворена дискусија о целовитом тексту закона, већ свега о неколико чланова.

Када је реч о дефиницији „јавног ресурса“ у члану 2. она је битно допуњена. Од најважнијих допуна може се истаћи то што се поред непокретних и покретних ствари сада као јавни ресурс изричито наводе и „права“ (на пример, потраживања, права интелектуалне својине итд). Даље, врло важну допуну чине одредбе којима се предвиђа да се као јавни ресурс третирају и поједине могућности које стоје на располагању органима власти, јер је реч о изузетно битним аспектима коришћења јавних ресурса, управо у вези са изборном кампањом.

Први такав ресурс је могућност да се кроз активности органа оствари медијска промоција. Реч је о томе да од одлука органа власти, а најчешће од дискреционих одлука јавних функционера, зависи да ли ће спровести неки медијски атрактиван догађај или не, у којој мери ће га промовисати и слично. Тај јавни ресурс се нарочито може злоупотребити у доба изборне кампање, ради обезбеђивања промоције функционера који руководе органима власти у медијима. Такође, као јавни ресурс би требало сматрати и могућност да орган власти својим активностима утиче на поступке и ставове физичких или правних лица. Овај широко дефинисани ресурс чине бројне прилике које стоје на располагању органима власти.

У контексту могућих злоупотреба у изборној кампањи (што је и непосредни разлог за дефинисање овог појма), на поступање појединих физичких лица (подршка на изборима за политички субјект којем припада руководилац органа власти) би могло да утиче одлука органа власти да запосли на неодређено или да на привремено радно ангажује већи број грађана који се надају добијању таквог посла; на правна лица би могла да утиче одлука да се са њима настави пословна сарадња или да им буде одобрен неки захтев (у циљу да политички субјект из кога долази руководилац органа власти добије бесплатну услугу у кампањи или прилог). Тек кроз овакву допуну дефиниција јавног ресурса би добила смисао, односно, донела би неке суштинске промене у правном систему.

Амандман број 2. раздвајање јавне и функције од активности у корист или на штету политичких субјекта

Предлог за измену у одредбама члана 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције/члана 50. Закона о спречавању корупције (предлог ограничен само на одредбе које се мењају и према Предлогу (ст. 2. и ст. 5)):

У члану 29. став 2. мења се и гласи:

Функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких субјекта, што укључује коришћење јавних ресурса у сврху представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да гласају или да не гласају на изборима, односно да на изборима гласају или да не гласају за одређени политички субјект, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности.

После става 4. додаје се нови став 5. који гласи:

Функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству функционера, за промоцију политичких субјекта, што укључује коришћење тих јавних скупова и сусрета за представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да гласају или да не гласају на изборима, односно да на изборима гласају или да не гласају за одређени политички субјект.

Досадашњи став 5. постаје став 6.

Текст без видљивих промена у односу на Предлог:

Функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких субјекта, што укључује коришћење јавних ресурса у сврху представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да гласају или да не гласају на изборима, односно да на изборима гласају или да не гласају за одређени политички субјект, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности.

Функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству функционера, за промоцију политичких субјекта, што укључује коришћење тих јавних скупова и сусрета за представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да гласају или да не гласају на изборима, односно да на изборима гласају или да не гласају за одређени политички субјект.

Образложење

Предложене су минималне допуне, не зато што Закон о Агенцији за борбу против корупције/ Закон о спречавању корупције не треба мењати и у другим деловима, већ зато што за то није била показана у довољној мери спремност приликом недавног доношења Закона о спречавању корупције (усвојен у мају 2019), као и због чињенице да није отворена дискусија о целовитом тексту закона, већ свега о неколико чланова.

Ограничени предлози за измене и допуне члана 29. би отклонили све недостатке побројане у општим коментарима. У односу на решења која је предложила Влада, главне промене су следеће:

1. Брисан је термин политичка странка, јер је обухваћен ширим појмом политичког субјекта
2. Јасније се наводи да поред побројаних могу постојати и друге врсте злоупотреба за промоцију политичког субјекта (израз „укључујући“ уместо „посебно се подразумева“).

3. Отклањају се недоследности у вези са радњама које су забрањене јавном функционеру, тако што би се једнако третирао коришћење јавних ресурса ради позивања да се изађе на изборе и коришћење јавних ресурса ради позивања да се на изборе не изађе (предлаже се замена за колоквијални израз „бојкот“, који се користи у Владином предлогу)
4. Отклањају се недоследности тако што се прописује једнака забрана да се јавна функција злоупотреби позивањем да се гласа за одређеног учесника и позивањем да се не гласа за неког учесника избора.

Амандман 2.а: Алтернативни предлог Транспарентности, који би донео и решења за тренутно неуређено питање вођења „функционарске кампање“

Коментар постојеће законске одредбе

Текст Предлога Закона о спречавању корупције не доноси решење за уочене проблеме у пракси. Питање чланства и обављања функција у политичком субјекту новим Законом о спречавању корупције из 2019, који ће се примењивати од септембра 2020, решено је на исти начин као и важећим Законом о Агенцији за борбу против корупције.

У првом ставу се доноси опште правило о могућности да функционери којима то законом није забрањено могу да врше функције у политичким субјектима и да учествују у њиховим активностима, „ако то не угрожава вршење јавне функције“. Иако је се чини да је ова норма довољно широка да обухвати све непримерене појаве, она се може тумачити веома различито, а образложење предлога закона се на та питања не осврће.

Са становишта примене постојеће законске норме, најмање су спорне ситуације када, на пример, градоначелник или члан владе који је страначки функционер, учествује на страначким скуповима искључиво викендом или после истека радног времена органа власти. С друге стране, урожавање вршења јавне функције је најочигледније у случајевима када јавни функционер орган власти којим руководи претвори у штаб изборне кампање, занемарујући обављање било којих службених дужности осим оних које може да искористи за политичку кампању.

Међутим, постоје и неке ситуације у којима се постојеће правило из законске норме не би могло применити. Тако, на пример, одлука министра да иступи из постојеће странке и да формира нову, на шта несумњиво има право као грађанин, могла би да доведе до кризе Владе, блокаде у процесу доношења подзаконских аката и закона, дакле, до несумњивог угрожавања вршења јавне функције.

Други став новог закона је преузет из одредбе постојећег, према којој јавни функционер не може да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката. Иста је ствар и са ставом 3, где се указује на изузетак код коришћења јавних ресурса, ради заштите личне безбедности. Ове одредбе закона су добре, али, како се показало, недовољне да покрију све уобичајене облике злоупотреба по најмање два основа.

Прво, поред промоције политичких субјеката, скупови и јавни ресурси не би смели да се користе ни за наношење штете противничким политичким субјектима, а не само за промоцију функционеру блиске партије, као што је сада покривено. У пракси је ова појава нарочито заступљена у ситуацијама када политички јавни функционери неки резултат рада Владе, министарства, градске управе, јавног предузећа или државе у целини, остварен коришћењем јавних ресурса, стављају у контекст политичке борбе. Свакако јесте у јавном интересу да се резултати рада органа власти саопште грађанима, укључујући и навођење чињеница које тај успех стављају у контекст укупног развоја земље, на пример тако што ће бити речено да је у последњој деценији или током мандата актуелне Владе изграђено 50% више путева или обновљено 30% више болница него у претходном сличном периоду, и да се на тај начин истакне резултат рада државних органа или испуњење програма Владе, али је искључиво ствар партијског интереса да се том приликом помињу појединци или партије које су раније вршили власт.

Друга појава уочена у пракси јесте то што се јавни ресурси користе за промоцију функционера лично, а не директно политичког субјекта. Међутим, како је у очима јавности тај функционер повезан са одређеним политичким субјектом или се са њом поистовећује (нарочито када је реч о председницима и другим високим функционерима странака или челницима локалних огранака странака када је реч о локалним изборима), тако се и без

директне промоције политичког субјекта од стране функционера долази до штетне последице.

Четврти став новог закона, који је такође преузет из актуелног закона, прописује као дужност јавног функционера да „уvek недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта“.

Ова одредба је такође корисна, али су потребна нека прецизирања. Тако, захтев који се поставља пред функционере је унеколико претеран, јер ће у неким ситуацијама из контекста бити очигледно у којем својству функционер говори. На пример, на конференцији за медије Владе Србије или неког министарства, чланови Владе могу наступати искључиво у том својству, а не и у својству страначких лидера. И обрнуто, на страначком конгресу или предизборној конвенцији, они наступају у страначком својству, и нема потребе да то посебно истичу.

Пети став у новој законској одредби од дужности предочавања својства у којем функционер наступа изузима све функционере који су изабрани непосредно од стране грађана, што је непримерено решење преузето из постојећег Закона о Агенцији за борбу против корупције. Непосредно изабран од стране грађана је и председник Републике, а веома је битно и за саговорнике и за јавност да знају да ли он наступа као челник државе или челник странке, без обзира на то што га је (као и народне посланике) на функцију иницијално кандидовала одређена политичка странка, коалиција или група грађана. Наиме, за разлику од народних посланика који у обављању своје јавне функције заступају управо становишта својих политичких странака, и оспоравају становишта политичких противника у колективном државном органу, Народној скупштини, председник Републике, као инокосни државни орган, самостално одлучује о питањима из своје надлежности. У досадашњој примени Закона о Агенцији за борбу против корупције постојале су ситуације када је председник Републике уједно био и председник владајуће странке (А. Вучић) или једне од владајућих странака (Б. Тадић), па је постојала потреба, коју Закон није препознао, да се ово раздвајање улога изврши. С друге стране, у доба мандата Т. Николића за тиме није постојала потреба, будући да он није вршио функцију у политичкој странци на чији предлог је изабран на функцију. Пошто ова добра пракса из период 2012-2017 није кодификована, што би могло бити учињено искључиво одговарајућом нормом Устава, постоји потреба да се изврши законско прецизирање у погледу раздвајања државне и страначке функције.

Као што је речено, изузетак од дужности да се нагласи да ли функционер наступа у страначком или у својству носиоца јавне функције, у потпуности је смислен када је реч о народним посланицима, посланицима и одборницима, али он не произлази из начина њиховог избора, већ из природе функције. Наиме, они и јесу изабрани на функције како би заступали изборну програм одређеног политичког субјекта, да увере и јавност и своје колеге у Народној скупштини да је оно за шта се залажу у интересу грађана Србије, и нема разлога да посебно наглашавају да то и чине.

Међутим, забуна може да настане код лица која руководе скупштином (председник, потпредседници) а у одређеним ситуацијама и скупштинским радним телима, где би јавност могла да помисли да изнети страначки став представља и став државног органа. Зато је у погледу скупштинских руководилаца потребно осмислити правни режим који ће бити другачији од оног који важи за остале народне посланике, посланике и одборнике.

Предлог организације Транспарентност Србија за побољшање норме

Члан 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције и наслов изнад члана 29. мењају се и гласе:

„Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту

Члан 29.

Члан 50. Закона о спречавању корупције и наслов изнад члана 50. мењају се и гласе:

„Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту

Члан 50.

Функционер може да буде члан политичке странке, да обавља функцију у политичкој странци, да буде кандидат или заступник политичког субјекта или да на други начин подржава политички субјект и учествује у његовом раду, ако му то другим прописом није забрањено.

Функционер не сме да користи јавну функцију и јавне ресурсе за промоцију политичког субјекта или за наносење штете политичком субјекту.

Не сматра се повредом забране из става 2. овог члана када се јавни ресурси користе за обављање политичких активности функционера из ст. 1. овог члана, а то неопходно ради заштите безбедности функционера или трећих лица, на основу прописа или одлуке надлежног органа.

Функционер је дужан да недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа јавне власти у коме обавља јавну функцију или став политичког субјекта, изузев када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи или на основу видљивих обележја.

Народни посланик, посланик и одборник, осим председника и потпредседника скупштине или скупштинског радног тела, нема обавезу из ст. 4. овог члана.

Функционеру је забрањено да у том својству учествује у активностима политичког субјекта.

У доба изборне кампање, функционеру је забрањено да у том својству организује промотивне активности органа јавне власти, да их спроводи, као и да учествује у промотивним активностима које организују друга лица, изузев:

- а) када је прописана обавеза да се промотивна активност изврши у одређено време и на одређени начин, и када је једино јавни функционер овлашћен да ту обавезу испуни;
- б) када је реч о јавним манифестацијама, које се по устаљеној пракси спровode у одређено време и уз обавезно учешће носиоца одређене јавне функције;
- в) када је учешће функционера неопходно због одржавања међународних односа.

Промотивна активност“ из ст. 7. овог члана јесте активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима.“

Образложење

Тренутно најзаступљенији облик злоупотребе јавне функције за политичку промоцију је обављање наводно редовних активности јавног функционера и органа власти којим руководи у доба изборне кампање. То питање се може уредити кроз изборне и медијске прописе.

На овом месту су предложене норме које се превасходно односе на понашање јавног функционера у доба изборне кампање, мада уређују и поједина друга питања. Намера

уређивања није да се ограниче промотивне активности органа власти које су у корист јавног интереса, већ да се спрече злоупотребе кроз повећане размере те промоције или наглашено учешће јавног функционера у промоцији, а што се јасно може повезати са чињеницом да су расписани избори на којима тај функционер директно учествује или на којима има своје фаворите.

Идеја норме и проблем који треба да се реши су све време исти, а искуства из свих изборних кампања које је Транспарентност Србија пратила показују да „функционерска кампања“ има све значајнију улогу, што додатно потврђује потребу за увођењем правила. Поред тога, очигледно је да су решења из актуелног Закона о Агенцији за борбу против корупције, као и решења у Закону о спречавању корупције, недовољна да реше проблеме због којих су ове норме и уведене у правни систем Републике Србије.

У прилог томе говори и чињеница да су утврђени случајеви кршења норме актуелног члана 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције изузетно ретки. Иако се мали број случајева може приписати недовољном пријављивању кршења закона, дугим поступцима или спорним одлукама Агенције у тим предметима, сматрамо да су далеко чешће ситуације у којима норме Закона нису ни повређене, иако је несумњиво постојало деловање функционера које уопште није у складу са јавним интересом или код којег је интересу политичког субјекта дата предност над јавним. У вези са питањима која уређује овај члан, постоје и одређени међународни стандарди (ОДИХР и Венецијанска комисија), као и поједини добри примери из упоредне праксе. У неким случајевима, прописи из упоредне праксе предвиђају знатно стриктнија ограничења за јавне функционере, него што су решења која се предлажу за ову норму. О тим питањима је Транспарентност Србија више пута писала, а кључни налази се налазе у публикацији „Функционерска кампања као вид злоупотребе јавних ресурса“, која је доступна на следећем линку: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf

Закон о спречавању корупције, усвојен у мају 2019, није донео решење за уочене проблеме.

У односу на текст Закона о Агенцији и Закона о спречавању корупције, у нашем предлогу промене се јављају већ код наслова. Наслов изнад члана је формулисан тако да ближе одражава суштину онога што се уређује овим чланом, јер је само чланство функционера у политичкој странци нешто што овај закон ни до сада није уређивао. Оно што је предмет уређивања је обавеза раздвајања партијско-политичких од оних активности које проистичу из обављања јавне функције.

Први став је благо модификован у односу на постојећи текст Закона, тако да тачније одражава суштину ствари. Наиме, нико не може бити члан другог политичког субјекта осим политичке странке („групе грађана“ нису правна лица, па не могу имати чланове). Поред тога, изричито су поменуте и неке ситуације које до сада нису биле уређене – када функционер није члан странке, али је кандидат политичког субјекта на изборима („нестраначки кандидат“, „кандидат групе грађана“), када је заступник политичког субјекта (а није ни члан, ни кандидат), или када, на неки други начин, даје подршку и учествује у раду политичког субјекта (препоручивање грађанима да гласају, учешће на страначкој трибини и слично).

Одредба ст. 1. не прописује нове забране за политичке активности јавних функционера, већ се позива на постојеће. Неким јавним функционерима је самим Уставом или другим законима забрањено да буду чланови политичких странака или да учествују у политичким активностима. Ипак, ова одредба је потребна како би се нагласило да се поједине друге забране из овог закона не односе на вршење функције у политичкој странци (нпр. ограничења вршења функције у органима других правних лица) или на обављање политичких активности, јер би се иначе могло тумачити другачије.

Други став је такође модификован у односу на постојећу одредбу Закона. Док се у постојећој одредби Закона говори о забрани коришћења јавне функције и јавних ресурса за промоцију политичке странке и политичког субјекта, овде се норма с једне стране поједностављује

(укључивање политичких странака под шири појам политичког субјекта), а с друге стране се прецизира и шири. Наиме, забрањено је користити јавну функцију не само за промоцију у корист (свог) политичког субјекта, већ и на штету (противничког) политичког субјекта. Примера ради, не само да би било забрањено (као што је и сада) да министар користи јавне ресурсе (нпр. службени аутомобил) како би посетио скуп који организује његова политичка странка или да ангажује запослене у кабинету да шаљу позиве на страначки скуп, већ би било забрањено да у својству министра присуствује или промовише скуп који је сазван да би се критиковала политика или тражила забрана неких других странака.

Став 3. садржи норме које су сличне онима из постојећег Закона, али стилски модификоване.

Став 4. је пренет из постојећег Закона, уз обједињавање појма политичке странке и политичког субјекта. Њиме се предвиђа дужност јавног функционера да јасно предочи у којем својству говори у одређеној прилици. Како функционери који желе да поштују закон не би дошли у ситуацију да предочавају ове чињенице када за тиме нема никакве потребе, уводи се изузетак од правила. Неће бити потребно да функционер предочава да ли говори као представник државе или странке, ако је то очигледно. „Очигледност“ проистиче из места на којем се функционер обраћа јавности (нпр. страначка говорница/просторије државног органа), на основу прилике о којој је реч (нпр. страначка конференција за штампу/ потписивање међународног уговора) или на основу видљивих обележја (потпис функције испод имена функционера на конференцији којој присуствује, назив и лого државног органа/политичке странке иза функционера који даје изјаве, страначке новине/сајт општине на којем се објављује саопштење итд.).

С друге стране, функционери ће бити дужни да предоче информације о својству у којем говоре онда када постоји могућност забуне, на пример, када дају изјаве за медије телефонски или на „неутралним местима“, у неформалним сусретима са привредницима, представницима правних лица или грађана итд.

У ст. 5. је прецизирано да се обавеза представљања (да ли функционер говори испред странке или државног органа), не односи на народне посланике, посланике и одборнике. Том одредбом је, наиме, предвиђен изузетак од општег правила о раздвајању јавне од политичке функције, тамо где раздвајање није могуће или није примерено, што је случај код народних посланика, посланика и одборника у скупштинама. Наиме, они и јесу изабрани са листа појединих политичких субјеката, припадају посланичким и одборничким групама политичких субјеката и природно је да заступају интересе политичких субјеката у свом раду у оквиру јавне функције. Међутим, и они ће имати обавезу да укажу на својство у којем говоре ако у скупштини нису само чланови тела, већ и руководиоци. Наиме, када неку изјаву даје председник скупштине, саговорници и грађани би могли бити доведени у заблуду да слушају званичан став државног органа, а не страначку изјаву. Не би било примерено да председник Народне скупштине или председник скупштинског одбора, на јавном скупу на којем учествује као представник Народне скупштине (у целини) или одређеног одбора, а не као представник своје партије, износи ставове који не припадају законодавном телу, већ искључиво странци из које долази функционер.

У односу на постојећу норму промена се огледа и у томе што би председник Републике био у обавези да предочи да ли наступа испред државе или странке. Иако јесте реч о лицу које се на функцију бира на предлог политичког субјеката и директно од стране грађана, вршење уставне улоге председника Републике искључује заступање интереса политичког субјекта. Пошто председнику Републике није забрањено да буде члан политичке странке, постоји потреба да се предочи у којем својству наступа, исто као и код других јавних функционера који већ имају такву обавезу (министри, градоначелници, директори јавних предузећа и установа).

Одредба ст. 6. важила би за све функционере, без разлике, како оне који иначе могу да буду политички ангажовани, тако и за оне којима је то иначе забрањено. Ова забрана до сада није постојала, или макар није била формулисана на изричит начин. Наиме, од функционера се тражило да разграниче („јасно предоче“) у којем својству наступају, а било

им је забрањено и да „користе јавне ресурсе“. Међутим, није било јасно да ли би и само присуство државног функционера страначком скупу (нпр. ако нису коришћени неки други јавни ресурси осим времена функционера) било забрањено. Нова одредба би отклонила и такве дилеме.

Одредба ст. 7. садржи забране за функционера који иначе сме да буде политички ангажован, а које важе само у доба изборне кампање. На овом месту треба напоменути да појам изборне кампање, када су одређене активности забрањене, треба тумачити тако да у доба одржавања кампање за председничке или парламентарне изборе забрана важи за све функционере. Када се пак одржавају покрајински, градски или општински избори, онда забраном не би били обухваћени функционери који обављају функцију ван подручја на којем се одржавају избори (али би били обухваћени нпр. функционери Града Београда ако се одржавају избори за градску општину, или функционери неке општине у Војводини ако се одржавају покрајински избори). Чак и такви функционери, који иначе нису обухваћени забраном, не би смели да учествују у промотивним активностима на подручју где се одржавају избори (нпр. градоначелник Ниша у доба покрајинских избора у АПВ не би смео да учествује у промотивним активностима у својству јавног функционера у Суботици). Уколико ова правила нису сама по себи јасна, онда би и њих требало разрадити у посебној норми. Према забрани из ст. 7. функционер не сме да сам организује промотивне активности, да их спроводи, нити да учествује у промотивним активностима које организује неко други.

Шта се сматра промотивним активностима дефинисано је у посебној норми, у ст. 8. Реч је о широком спектру активности које као заједнички елемент имају медијску промоцију (мада, поред тога, могу имати и неке друге циљеве). Изузетак представљају ситуације код којих су кумулативно задовољена два услова. Први услов се може задовољнити на разне начине - да је прописано или уобичајено да се одређена активност мора извршити у одређено време и на одређени начин. На пример, ако је уобичајено у дужем низу година да филмски фестивал отвара градоначелник, од те се праксе не би морало одступити само због тога што је наступила предизборна кампања; или, ако је прописано да неку награду уручује председник Републике или председник Народне скупштине, то ће свакако учинити и у доба изборне кампање.

С друге стране, такав услов не би био испуњен уколико би свечано отварање неких радова било организовано баш у доба изборне кампање (јер не постоји обавеза у прописима да се организује свечано отварање радова, нити се оно организује у сваком случају). Одредбу о томе да се одређена активност врши на одређени начин треба тумачити тако да није дозвољено да се управо у доба кампање повећава уобичајени интензитет промоције. На пример, да сваке године манифестацију отвара директор школе, а у доба кампање министар просвете; да је уобичајено да се поводом неког догађаја даје саопштење, а у доба кампање се истим поводом заказује свечана конвенција итд.

Да би био задовољен други услов, није довољно да је одређена активност предвиђена прописима или уобичајена, већ је потребно да тај пропис или обичај указују на одређеног функционера, да управо он мора да обави ту активност. На пример, председник Владе ће свакако учествовати у раду неке међународне конференције и говорити на конференцији за штампу која се ту одржава, без обзира на то што је у току изборна кампања, ако је у питању конференција на којој учествују други премијери, а не, на пример, само министри спољних послова. С друге стране, иако нпр. министарство има законску дужност да надзире извођење радова који се финансирају са њихове буџетске линије, не би био испуњен услов неопходности. Наиме, министар нема обавезу да обилази градилишта или да свечано отвара објекат – то би једнако квалитетно могао да уради и овлашћени службеник министарства који не обавља политичку функцију нити учествује у кампањи.

У ст. 8. дата је дефиниција промотивних активности у вези са којима су прописане забране и ограничења у претходном ставу. „Промотивна активност“ јесте активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима. Промотивне активности су несумњиво активности које се саопштавају медијима (нпр.

саопштења, изјаве), догађаји намењени медијима (нпр. конференције за штампу), догађаји на који се позивају медији (отварања градилишта), догађаји којима се омогућава присуство медија, чак и када нема формалног позива, те догађаји који иницијално нису били јавни, али се накнадно промовишу (накнадно обавештавање). Промотивне активности могу бити неплаћене, могу садржати посредне трошкове за буџет (нпр. упућивање саопштења из министарских кабинета) или носити директне трошкове (објављивање огласа у име општине или јавног предузећа у дневној штампи, дистрибуција општинског гласила у повећаном броју примерака).

Амандман 3: Прекршајана норма

Предлог за измене у члану 74. (предлог је ограничен само на нови ст. 2. који се обухваћен актуелним Предлогом имена и допуна Закона, односно члану 103, ст. 2. Закона о спречавању корупције.

У члану 74. став 1. тачка 2) брише се.

После става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„ овчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако користи јавне ресурсе, пропусти да предочи у којем својству иступа или користи јавне скупове и сусрете супротно чл. 29. ст. 1, 2, 4. и 5. овог закона.

У досадашњем ставу 2. који постаје став 3, речи: „става 1.“, замењују се речима: „ст. 1. и 2.“
Досадашњи став 3. постаје став 4.

Текст без видљивих промена у односу на Предлог:

Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако користи јавне ресурсе, пропусти да предочи у којем својству иступа или користи јавне скупове и сусрете супротно чл. 29. ст. 1, 2, 4. и 5. овог закона.

У члану 103. став 1. тачка 9) брише се.

После става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако користи јавне ресурсе, пропусти да предочи у којем својству иступа или користи јавне скупове и сусрете супротно чл. 50. ст. 1, 2, 4. и 5. овог закона.“

Досадашњи ст. 2. до 4. постају ст. 3. до 5.

Образложење

У члану 74. ЗАБПК, односно 103. ЗСК се предлажу измене које би решиле све проблеме описане у општим коментарима, и то:

1. предвиђа се казна за сваког јавног функционера који прекрши правила, а не само за оне који су уједно функционери политичких странака, јер прављење ове разлике није оправдано (треба казнити јавног функционера који крши правила без обзира на то да ли је уједно и страначки челник или злоупотребљава функцију са позиције „обичног члана“, или као „нестраначка личност“)

2. предвиђа се казна за све прекршаје из ставова 1, 2, 4 и 5, а не само за ситуације када јавни функционер учествује у политичким активностима (то јест и онда када злоупотребљава јавне ресурсе, пропусти да предочи да ли иступа у својству јавног функционера или страначког активисте или када користи јавне скупове и сусрете за политичку промоцију).

Закон о финансирању политичких активности

Коментар Предлога закона - општи

У образложењу Предлога измена и допуна закона се, између осталог, наводи следеће: „Влада Републике Србије образовала је Радну групу за сарадњу са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Канцеларијом за демократске институције и људска права (КДИЛП) у координацији и праћењу спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса ("Службени гласник РС" бр. 62/19). Задатак наведене Радне групе је да у сарадњи са ОЕБС и КДИЛП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЛП о процени избора. Радна група је извршила почетну анализа свих препорука извештаја мисија ОЕБС/КДИЛП у периоду од 2003. до 2017. године и као једну од препорука која се понавља издвојила препоруку која се односи на финансирање изборне кампање. У Коначном Извештају Мисије ОЕБС/КДИЛП-а о процени спровођења избора (Република Србија – Председнички избори – 2. април 2017. године) у тачки IX – ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ препорука гласи: "Одредбе о финансирању странака и изборне кампање се морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЛП-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 јавни ресурсима, али тако и обавеза Агенција за борбу против корупције у погледу санкционисања политичких субјеката који не поштују одредбе закона у изборној кампањи. У изради текста Иницијативе Радна група је доставила текст Иницијативе невладиним организацијама које се баве изборним процесом. Коначан текст Иницијативе измене Закона урађен је након разматрања сугестија ових организација. 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."

Из наведеног образложења се може закључити да Радна група, као ни Министарство финансија нису разматрали друге документе који су од значаја за материју финансирања политичких активности, иако су они у уској вези са предметом измена и допуна овог закона. Пре свега, из овог произлази да Радна група и Министарство финансија нису разматрали потребу да овим законским изменама обухвате све што је било планирано да се измени на основу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији (2013), пратећег Акционог плана и Акционог плана за преговоре између Републике Србије и ЕУ у оквиру поглавља 23. Више о томе се може прочитати у: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22364/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>

Даље, овај Предлог не узима у обзир ни налазе и препоруке ТАИЕХ експерта из 2016. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/8676-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka> од којих су многи корисни, и у вези су са питањима на која је у својим препорукама указао и ОЕБС/ОДИХР. Најзад, овај Предлог није узео у обзир ни предлоге за измену и допуну Закона о финансирању политичких активности које је само Министарство финансија формулисало у августу 2014! <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2014/Javna%20rasprava%20ZOFPA.pdf>

Суштински, предложена решења не испуњавају на адекватан начин ни наведену препоруку ОЕБС/ОДИХР. Наиме, чак ни када би се наведена препорука тумачила уско, очигледно је да се она не испуњава. Истина је да би се предложеним решењима повећала у одређеној мери транспарентност рада Агенције за борбу против корупције (поступање по пријавама), али се не би ни на који начин повећала транспарентност самог процеса финансирања изборне кампање. Такође, казнене мере које се предвиђају изменама Закона крећу се у оквиру постојећег распона казни за прекршаје, а промене се предвиђају само у вези са једним од

мноштва могућих прекршаја и кривичних дела који су у вези са незаконитим финансирањем. Поред тога, и након предложених измена би остали нетакнути бројни проблеми који су већ и сада познати, како на основу налаза међународних и домаћих посматрача, тако и државних органа у Републици Србији.

Из свих тих разлога, једино исправно решење је да се приступи свеобухватнијој реформи правила о финансирању политичких активности и посебно изборне кампање.

Коментар појединих решења

У образложењу појединачних решења, предлагач даје нову дефиницију појма „изборна кампања“, тако да она сада садржи поред временског ограничења и опис појединих врста активности које спадају у изборну кампању. Иако је оваква дефиниција доследнија од постојеће, она не би решила практичне проблеме до којих долази у примени Закона. Тако би и даље остале недоумице око дозвољености приказивања појединих трошкова у оквиру извештаја о финансирању кампање, нарочито када је реч о трошковима који постоје и ван изборног периода (нпр. закуп просторија, плаћање рада запослених). Даље, задржан је нелогичан концепт према којем се као трошак изборне кампање сматра и трошак који је настао након изборног дана, а до проглашења резултата избора.

Када је реч о допунама члана 23. Закона, може се приметити да је коришћење јавних ресурса за потребе вођења изборне кампање, осим оних који се додељују на основу Закона, и до сада било забрањено. Садашња прецизирања су корисна у мери у којој се односе на коришћење просторија и услуга органа власти, где се наводи јасније него у постојећем законском тексту када ће се сматрати да су те просторије и услуге дате/ понуђене на коришћење свим политичким субјектима под једнаким условима. С друге стране, навођење појединих видова могућих злоупотреба јавних ресурса као забрањених отвара могућност да се тумачи као да су други ненаведени видови коришћења тих ресурса дозвољени, па је потребно изменити норму тако да обухвати непокривене облике злоупотреба.

Измене члана 35. Закона доносе корисну новину – изричиту могућност да се пред Агенцијом за борбу против корупције покрене поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда закона у изборној кампањи и обавеза Агенције да по пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи одлучи у одређеном року и да ту одлуку објави. И ова норма се може прецизирати тако да донесе боље ефекте, поготово када се узме у обзир околност да тренутно није предвиђена процедура поступања Агенције приликом утврђивања кршења овог закона. Међутим, крупан недостатак, који се може решити само већим законским интервенцијама јесте то што тренутно уопште није уређено поступање Агенције по службеној дужности, односно у ситуацијама када треба да без ичије пријаве утврди да је дошло до повреде правила о финансирању кампање.

Амандман број 1. у вези са дефиницијама

Напомена: промене су наглашене у односу на Владин предлог, не у односу на постојећу норму Закона.

У Закону о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, бр. 43/11 и 123/14), у члану 2. алинеја пета мења се и гласи:

- "Изборна кампања" представља скуп активности политичких субјеката које се спроводе у складу са законом од дана расписивања избора до дана одржавања избора, у сврху обезбеђивања услова за учешће на изборима, истраживања јавног мњења, израде изборног програма, представљања политичког субјекта, кандидата на изборима изборних програма и позивања бирача да на изборима гласају, односно да не гласају за политичког субјекта+, као и остале активности чији су трошкови недвосмислено повезани са кампањом за одређене изборе;

Иза алинеје пете, додаје се алинеја шеста која гласи:

- „трошак изборне кампање“, чине и сви други законити трошкови група грађана и коалиција политичких странака, као и увећање трошкова „редовног рада“ политичких странака у односу на ванизборни период;

Образложење

Прецизније се одређује времеа трајања изборне кампање, јер се она не води до проглашења изборних резултата, већ до дана одржавања избора (или до наступања изборне тишине у већем броју случајева). Уводи се битна напомена да се под изборном кампањом подразумевају само оне активности које су и иначе у складу са законом.

Прецизира се да се под изборном кампањом подразумевају и активности које су усмерене на учешће на изборима (нпр. прикупљање потписа), што је тренутно изостављено. Даље, прецизира се да се под изборном кампањом подразумева и израда програма са којим политички субјект наступа на изборима.

Није потребно прецизирати поједине врсте трошкова саме изборне кампање, јер то зависи од сваког учесника на изборима и сигурно законодавац не може обухватити све врсте промоције и активности, па је део актуелне норме брисан.

Прецизира се да се изборна кампања, односно трошак изборне кампање односи на одређене изборе, како би се спречило приказивање трошкова који се односе на једне изборе (нпр. републичке) у оквиру извештаја о другој врсти избора (нпр. локалним), када се одржавају истовремено.

Вршена су и друга стилска прецизирања, као и прецизирања усмерена на термилошко усаглашавање са овим прописом (нпр. „политички субјект“ уместо „учесник на изборима“).

Предложено је додавање нове алинеје јер се на тај начин уређује питање односа између трошкова редовног рада политичких странака и трошкова који се односе на изборну кампању, што сада није у потпуности јасно. Такође се прецизира да су сви трошкови групе грађана трошкови кампање, јер они и немају редован рад будући да су тек формиран, за сврху учешћа на одређеним изборима.

Амандман број 2: Коришћење јавних ресурса за финансирање кампање

Текст измена одредбе са приказаним променама у члану 23 (приказане су промене у односу на актуелан Владин предлог, не у односу на важећи Закон):

У члану 23. став 1. мења се и гласи:

Трошкови изборне кампање су трошкови свих активности које се сматрају изборном кампањом за одређене изборе у смислу члана 2. алинеја пета и шеста овог закона.

После става 1. додају се нови ст. 2–5. који гласе:

За спровођење активности у оквиру изборне кампање, политичким субјектима је забрањено да користе средства у јавној својини, изузев на начин утврђен овим законом, као и било који вид рада и средстава физичких и правних лица који се финансира из средстава у јавној својини.

Коришћење средстава у јавној својини, као и рада и средстава физичких и правних лица из ст. 2. Овог члана, у корист или на штету изборне кампање политичког субјекта забрањено је и сваком другом лицу.

Политичким субјектима је забрањено да у току изборне кампање, изузев јавних услуга и добара додељених у складу са чланом 6. Став 2. Овог закона, користе друге јавне ресурсе, укључујући службене просторије, возила, вебсајтове и инвентар државних, покрајинских и локалних органа, јавних установа и јавних предузећа, осим оним јавним функционерима који користе јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности функционера, у мери у којој је то неопходно за остваривање сврхе.

Политички субјект може да користи за изборну камању просторије и услуге органа и организација из члана 6. став 1. овог закона уколико су те просторије и услуге доступне под једнаким условима свим политичким субјектима, на основу јавно доступне одлуке тих органа и организација и под условом да они могу да обезбеде коришћење просторија и услога током изборне кампање сваком политичком субјекту који је за то правовремено исказао интересовање.

Досадашњи ст. 2. и 3. постају ст. 6. и 7.

Образложење

Појам средстава у јавној својини обухвата буџетска и друга поменута средства. Битна новина у односу на Предлог Владе јесте то што се изричито предвиђа забрана коришћења рада и средстава физичких и правних лица која су финансирана из јавних средстава за потребе политичког субјекта. На пример, то би се учешће запослених у управи или јавним предузећима за потребе кампање, или ангажовање средстава фирме која је ангажована по јавној набавци да ради за јавно предузеће, општину, министарство и слично.

Да би забрана заиста имала жељено дејство, она би морала да обухвати и поступке других лица, а не само политичких субјеката. Одредбом коју предлажемо би тако биле обухваћене ситуације када нпр. фирма која је ангажована по јавној набавци да постави бину за општинску прославу, уступа рад својих техничара политичкој странци за промоцију, или када запослени у јавној управи самостално одлуче да у радно време оду на страначки митинг (без обзира на то да ли их је странка позвала да то учине или не).

У погледу коришћења јавних ресурса се прецизира да се коришћење јавних ресурса које функционер има ради заштите безбедности може користити у мери у којој је то неопходно за остваривање сврхе заштите тог функционера (а не, рецимо и за превоз других лица на страначки митинг).

Амандман број 3. Поступак контроле

Амандман на предложене промене у члану 35 (са означеним променама):

У члану 35. после става 2. додаје се нови став 3. који гласи:

„Поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда овог закона у изборној кампањи може се покренути и на основу пријаве политичке странке, коалиције политичких странака или групе грађана која је подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата на изборима.”

У досадашњем ставу 3. који постаје став 4. после речи: „субјекта” додају се речи: „против којег је поступак покренут у року од 24 часа од пријема пријаве”.

После досадашњег става 4. који постаје став 5. додају се ст. 6. и 7. који гласе:

„Агенција је дужна да по пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи, у року од пет дана од дана пријема и, ако су тражени, након истека рока за доставу података из члана 32. ст. 3. и 4. овог закона, донесе решење којим се утврђује да јесте или да није дошло до повреде овог закона у изборној кампањи и да без одлагања покрене поступак против одговорног лица.

Агенција је дужна да решење из става 6. овог члана објави на свом вебсајту у року од 24 часа од доношења.”

Образложење

Прецизира се дужност Агенције за поступање по пријави, тако да она буде дужна да установи да ли је дошло до кршења правила у року који почиње да тече од пријема пријаве, а не од добијања потврде да је о пријави обавештен политички субјект, како би се избегло одлагање наступања рока касним достављањем тог обавештења политичком субјекту од стране Агенције или манипулацијама од стране политичког субјекта који треба да прими пријаву. Агенција по другом основу (члан 31. Закона) већ има контакт податке политичких субјеката, односно лица која су овлашћена за комуникацију са Агенцијом, што би требало да обезбеди и да контакт подаци буду ажурни, односно да спречи настанак ситуација у којима би политички субјект могао тврдити да није био обавештен.

Даље, прецизира се дужност Агенције, да без одлагања, након што утврди да је дошло до повреде правила о финансирању кампање, предузме мере из своје надлежности или мере које би омогућиле другом надлежном органу да покрене одговарајући поступак (покретање прекршајног поступка, подношење кривичне пријаве итд.).

Закон о јавним предузећима

Општи коментари на Предлог закона

У образложењу предлога допуна закона се наводи да је Влада Републике Србије образовала је 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 („Службени гласник РС“ бр. 62/19) (у даљем тексту: Радна група). Задатак наведене Радне групе је да у сарадњи са ОЕБС и КДИЉП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП о процени избора.

Радна група је извршила почетну анализу 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.

У Коначном Извештају Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора (Република Србија – Председнички избори – 2. април 2017. године) у тачки 3. –Финансирање изборне кампање, препорука 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.“, док су у одељку Б. тачка 15: „Окружење у којем се одвија кампања“ која гласи: „Државна тела би требало да предузму одлучне мере у циљу спречавања вршења притиска на бираче, укључујући запослене у државним институцијама и институцијама повезанима с државом. Случајеви изнуде морају се темељито истражити а појединци одговорни за то санкционисати.“

У образложењу предложених решења се наводи да се предлогом Закона уводи додатни разлог за разрешење директора, а који је коришћење или омогућавање коришћења ресурса јавног предузећа за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара јавног предузећа без накнаде, обављање активности везане за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката као и за изборну кампању у радно време, вршење притиска на запослене и лица ангажована по другом основу у јавном предузећу у вези са подршком политичким партијама или кандидатима на изборима.

Такође се наводи да није потребно израдити анализу ефеката закона, будући да се његовим доношењем не би створиле нове обавезе за привредне и друге субјекте.

Наша општа оцена предложене допуне је следећа:

1. Приступ који су Радна група Владе и Министарство имали приликом предлагања ове допуне Закона је претерано узак, чиме се пропушта прилика да се предузму шире реформе у Закону о јавним предузећима које би умањиле могућност политички мотивисаних злоупотреба. Постоји простор да се измене или допуне и друге одредбе Закона које би водиле остваривању тог циља.
2. Транспарентност Србија је достављала и друге предлоге радној групи Владе у вези са изменама овог закона, који нису узети у обзир – нпр. да се обезбеди јавност података о коришћењу појединих ресурса јавних предузећа током изборне кампање (возила, средства комуникације), како би се могло пратити да ли се они користе у повећаном обиму управо у доба кампање и како би се лакше уочиле могуће злоупотребе. Такође, у предлогу допуна Закона нису нашле место ни препоруке које је давала ТС у вези са ограничавањем запошљавања у јавним предузећима током и непосредно после изборне кампање, а која постоје у појединим земљама у окружењу.

3. Приступ који су Радна група и Министарство имали у вези са испуњавањем препоруке ОДИХР је претерано узак. Тако, допуна закона предвиђа мере у вези са спречавањем притисака на запослене и лица ангажована по другом основу у јавном предузећу, али не и притиске на друга физичка и правна лица; Предлог закона предвиђа мере за разрешење директора јавног предузећа који злоупотреби функцију на одређени начин, али не и мере за разрешење чланова надзорног одбора који поступе на сличан начин.
4. Из образложења Предлога се не види да ли су при изради коришћена и евентуална искуства државних органа (јавних тужилаштава, ДРИ, Министарства привреде, Агенције за борбу против корупције) у вези са злоупотребом ресурса јавних предузећа за политичку промоцију, који су појавни облици тих злоупотреба били забележени у досадашњој пракси и да ли су постојеће норме представљале препреку да директор јавног предузећа који је злоупотребио ресурсе за политичку промоцију буде разрешен са те функције.
5. Предлог није усаглашен са другим предлозима исте Радне групе, што је видљиво по питању могућности коришћења ресурса јавног предузећа од стране политичких субјеката, где се у предлозима за допуну Закона о финансирању политичких активности налазе потпуније и логичније формулисана правила.
6. Нови основ за разрешење директора јавног предузећа се прописује у оквиру постојећег, за чим нема потребе, а носи са собом могуће штетне последице у виду погрешног тумачења постојања одговорности.
7. Појам јавних ресурса јавног предузећа се тумачи претерано уско, услед чега остају изостављени неки од ресурса који се у пракси злоупотребљавају – нпр. спровођење активности јавног предузећа које могу донети популарност носиоцима јавних функција и политичких субјеката са којима су повезани, управо у доба изборне кампање.

Амандман 1. Разлог за разрешење директора

У члану 49. ст. 1. Закона о јавним предузећима, додаје се нова т. 5), која гласи:

5) ако искористи положај за политичку активност или пропусти да спречи коришћење јавног предузећа за политичку активност, укључујући:

- (1) коришћење или омогућавање коришћења или пропуштање да се спречи коришћење ресурса јавног предузећа (спровођење активности јавног предузећа, просторије, интернет презентација, возила, друга средства у својини или средства која користи јавно предузеће, рад запослених и ангажованих лица, финансијска средства, понуда услуга јавног предузећа, опрост дугова и друго) за промоцију политичког субјекта или на штету политичког субјекта, изузев када јавно предузеће, на основу закона или објављеног акта предузећа пружа одређену услугу тако да је под једнаким условима могу користити сви политички субјекти који искажу интересовање,
- (2) лично обављање политичке активности у радно време јавног предузећа, изузев у периоду када користи годишњи одмор или неплаћено одсуство, а информација о томе је објављена на интернет презентацији јавног предузећа;
- (3) вршење утицаја (притисак, стављање у изглед користи или штете, дистрибуција информација) на запослене, лица ангажована по другом основу у јавном предузећу, лица заинтересована за заснивање сарадње са јавним предузећем, пословне партнере и кориснике услуга јавног предузећа да учествују или не учествују у политичким активностима, да подрже или да ускрате подршку политичком субјекту;

Постојеће тачке 5) до 7) постану тачке 6) до 8).

Друге потребне законске интервенције

С обзиром на то да се, колико нам је познато не прихватају амандмани на чланове закона који није обухваћен изменама и допунама, нисмо формулисали амандмане на друге чланове Закона о јавним предузећима. Међутим, овим путем указујемо на промене које би биле неопходне да би се употпунио актуелни Владин предлог:

- 1.1.** прописивање одговорности председника и члана Надзорног одбора за коришћење јавног предузећа за политичке активности (члан 21. Закона), слично као што је учињено за директора
- 1.2.** допуне правила о јавности рада јавног предузећа у доба изборне кампање (члан 71 или посебан члан 71а), а где би била прописана дужност јавног предузећа да објављује податке о коришћењу возила која су у власништву или на коришћењу код ЈП током изборне кампање, о изнајмљивању просторија и пружању услуга политичким субјектима, о запошљавању и закључивању других уговора о ангажовању, о опросту дугова и давању посебних погодности корисницима услуга, као и о коришћењу других средстава која могу бити предмет злоупотреба (нпр. значајно увећање трошкова коришћења мобилних телефона).
- 1.3.** допуна члана 70. Закона о јавним предузећима, како би се прецизирала правила о оглашавању и закључивању спонзорских уговора јавних предузећа, у циљу спречавања куповине утицаја у медијима.