

„ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА“ и друга повезана питања – предлог за јасније раздвајање политичке и јавне функције

Амандман на чл. 50. Закона о спречавању корупције из 2019 (односно члан 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције) –

Коментар постојеће законске одредбе

Текст нацрта 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 нацрта 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 „увек 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 доношење 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 спроводе 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).