

**Име и презиме, односно назив организације и институције:**

**Центар за примењене европске студије  
Транспарентност Србија**

**Контакт телефон:**

**+381 11 40 30 536**

**+381 11 30 33 827**

**Е-пошта:**

[office@cpes.org.rs](mailto:office@cpes.org.rs)

[ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)

**Назив закона на који упућујете предлоге и сугестије: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције**

**Датум: 22.10.2019.**

## **1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину**

У образложењу Нацрта 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 прописивање 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 Нацрта 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 **Нацрт нужно допунити**.

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 2. Нацрта закона, односно у члану 29. Закона о Агенцији за борбу против 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 бојкотују 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 бојкотују 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, **Нацрт 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 неубичајено 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 Нацрта 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“ Нацрта не садржи никакво образложење** за ове промене у односу на постојеће одредбе Закона.

Поред свега наведеног, **није разумљиво због чега се упоредо са изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције не предлажу и измене и допуне одговарајућих одредаба у Закону о спречавању корупције**, који ће заменити важећи закон од септембра 2020. На тај начин предлагач шаље јавности поруку да је реч о једнократним променама, а не о жељи да се трајно побољша правни оквир.

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.

## **2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлажете и Ваш предлог за измену**

Предлог за измену новоуведене дефиниције у члану 2:

- „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 ”

Предлог за измену у одредбама члана 29 (предлог ограничен само на одредбе које се мењају и према Нацрту (ст. 2. и ст. 5)):

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.

**Текст без видљивих промена у односу на Нацрт:**

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.

Предлог за измене у члану 74 (предлог је ограничен само на нови ст. 2. који се предвиђен Нацртом:

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. 2, 4. И 5. ОВОГ ЗАКОНА.

Текст без видљивих промена у односу на Нацрт:

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. 2, 4. И 5. ОВОГ ЗАКОНА.

Предлог за свеобухватнију измену правила о активностима јавних функционера („функционарска кампања“), односно за измену члана 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције и члана 50. Закона о спречавању корупције формулисала је и објавила организација Транспарентност – Србија и тај предлог достављамо у прилогу на разматрање као боље решење у односу на понуђене измене и допуне члана 29.

[http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/funkcionerska\\_kampanja\\_zakonske\\_izmene.pdf](http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska_kampanja_zakonske_izmene.pdf)

### 3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

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 руководиоца 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 руководиоца 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.

Ограничени предлози за измене и допуне члана 29. би отклонили све недостатке побројане у општим коментарима:

1. Изостављен 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. Стављају се у исту раван забрањених радњи уз коришћење јавних ресурса позивање да се изађе на изборе или да се на изборе не изађе (уместо колоквијалног израза „бојкот“)
4. Ставља се у исту раван злоупотреба јавне функције са позивом да се гласа за одређеног учесника са позивом да се не гласа за неког учесника избора.

У члану 74. 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 и страначки челник)
2. предвиђа се казна за све прекршаје из ставова 2, 4 и 5, а не само за ситуације када 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.

