



# **Коментари на измене и допуне сета закона ради унапређења изборног процеса**

Центар за примењене европске студије

Београд, октобар 2019.



Пројекат финансира  
Европска унија.

## Увод

Крајем августа 2019. 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)<sup>1</sup> у координацији и праћењу спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса<sup>2</sup> (у даљем тексту: Радна група).

Радна група је, по обављању почетне анализе свих препорука извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП у периоду од 2003. до 2017. године<sup>3</sup>, издвојила препоруку која се стално понавља, а која се односи на финансирање изборне кампање. Ради примене појединих препорука из Коначног извештаја Мисије ОЕБС и КДИЉП-а о процени спровођења председничких избора у Републици Србији 2. априла 2017. године (у наставку: Извештај)<sup>4</sup>, Радна група је припремила текст иницијатива за измену и допуну три закона:

- Нацрт закона о допуни Закона о јавним предузећима<sup>5</sup>;
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције<sup>6</sup>;
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности<sup>7</sup>.

Како се наводи у њиховим званичним образложењима, ови нацрти законских измена и допуна имали су за циљ да испуне следеће препоруке из Извештаја:

*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.<sup>8</sup>*

*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.<sup>9</sup>*

*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.<sup>10</sup>*

У овој публикацији коалиције прЕУговор аутор Немања Ненадић даје опште оцене наведених нацрта законских амандмана, те предлаже конкретне измене појединих одредаба. Садржај ове публикације достављен је надлежним институцијама 22. октобра у форми коментара у оквиру званичне јавне расправе о наведеним нацртима закона.

<sup>1</sup> Устаљена скраћеница на енглеском језику је *ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights)*.

<sup>2</sup> Службени гласник РС бр. 62/19, од 30.8.2019.

<sup>3</sup> Извештаји посматрачких мисија ОЕБС/КДИЉП са препорукама доступни су на: <<http://bit.ly/odihrizvestaji>>.

<sup>4</sup> <<http://bit.ly/odihrsrb2017>>.

<sup>5</sup> <<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/211019/211019-vest10.html>>.

<sup>6</sup> <<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/171019/171019-vest15.html>>.

<sup>7</sup> <<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/071019/071019-vest12.html>>.

<sup>8</sup> Препорука бр. 2 – ОДВАЈАЊЕ ФУНКЦИОНЕРСКИХ АКТИВНОСТИ.

<sup>9</sup> Препорука бр. 3 - ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ.

<sup>10</sup> Препорука бр. 15 - ОКРУЖЕЊЕ У КОЈЕМ СЕ ОДВИЈА КАМПАЊА.

## 1. Нацрт закона о допуни Закона о јавним предузећима

У образложењу Нацрта закона о допуни Закона о јавним предузећима стоји да се доноси „у циљу појачавања одговорности директора јавног предузећа у смислу одговорности за коришћење и располагање јавним ресурсима, али и коришћења средстава предузећа за изборну кампању. Одговорност директора постоји и у управљачком делу његове функције, па се тако предвиђа разрешавање директора уколико користи своју функцију ради утицаја на изборну вољу запослених у јавном предузећу.“

У образложењу се наводи и да се Нацртом закона уводи додатни разлог за разрешење директора, који се односи на 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, затим обављање активности везане за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, те за изборну кампању у радно време, као и 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 његовим доношењем не би биле створене нове обавезе за привредне и друге субјекте.

### 1.1. Општа оцена предложене допуне

1. Приступ који су Радна група и Министарство имали приликом предлагања ове допуне Закона претерано је узак, чиме се пропушта прилика да се предузму шире реформе у Закону о јавним предузећима, које би умањиле могућност политичких злоупотреба. Постоји простор да се измене или допуне и друге одредбе Закона, што би водило остваривању тог циља.
2. У образложењу се наводи да текст представља допуну формулисану након што су размотрени предлози и коментари невладиних организација, којима је био достављен. Међутим, текст није измењен у односу на радну верзију, тако да није јасно због чега нису били прихваћени предлози невладине организације Транспарентност Србија.
3. Невладине организације су достављале и друге предлоге мера за побољшање услова избора, који се односе на рад јавних предузећа у доба изборне кампање или у вези са њом, а који нису нашли одраза у овом предлогу допуна. У вези са тим се може навести предлог 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 више користе управо у доба кампање, као и како би се лакше уочиле могуће злоупотребе. Такође, у предлогу допуна Закона нису нашле место ни препоруке које су дате у вези са ограничавањем запошљавања у јавним предузећима током изборне кампање и непосредно после ње, а која постоје у појединим земљама у окружењу.
4. Приступ који су Радна група и Министарство имали у вези са испуњавањем препоруке ОЕБС-а/КДИЛП-а претерано је 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 на друга физичка и правна лица која могу бити изложена притисцима. Нацрт предвиђа мере за разрешење директора јавног преду-

зећа који злоупотреби функцију на одређени начин, али не и мере за разрешење чланова надзорног одбора, који поступе на сличан начин.

5. Из образложења Нацрта не види се да ли су при изради коришћена и евентуална искуства државних органа (јавних тужилаштава, Државне ревизорске институције – 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.
6. Нацрт није усаглашен са другим предлозима исте Радне групе, што је видљиво када је реч о могућности да политички субјекти користе ресурсе јавног предузећа, где се у предлозима за допуну Закона о финансирању политичких активности налазе потпуније и логичније формулисана правила.
7. Нови основ за разрешење директора јавног предузећа прописује се у оквиру постојећег, за чим нема потребе, а носи са собом могуће штетне последице у виду погрешног тумачења постојања одговорности.
8. Појам јавних ресурса јавног предузећа тумачи се претерано уско, услед чега остају изостављени неки од ресурса који се у пракси злоупотребљавају, као на пример, спровођење активности јавног предузећа, које могу донети популарност носиоцима јавних функција и политичких субјеката са којима су повезани, управо у доба изборне кампање.

## 1.2. Конкретан део Нацрта закона чија се измена предлаже и предлог за измену

**1. Први предлог је да се не врши допунa у постојећем члану 49 ст. 1 т. 4) Закона о јавним предузећима, већ да се нови разлог за разрешење директора јавног предузећа формулише као нова тачка 5) у оквиру истог члана и става, а да постојеће тачке од 5) до 7) постану тачке од 6) до 8).**

### **2. Други предлог је да се норма преформулише тако да гласи:**

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

- 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;

- 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;

- утицање (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 не подрже политички субјект.

**3. Трећи предлог је да се измене и допуне и друге одредбе Закона о јавним предузећима или да се формулишу нове, у складу са горе изнетим општим коментарима, и то нарочито у вези са следећим:**

- 3.1.** одговорност председника и члана Надзорног одбора за коришћење јавног предузећа за политичке активности (члан 21 Закона);
- 3.2.** допуне правила о јавности рада јавног предузећа у доба изборне кампање (члан 71 или посебан члан 71а), где би била прописана дужност јавног предузећа да објављује податке о коришћењу возила која су у власништву ЈП 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);
- 3.3.** допуна члана 70 Закона о јавним предузећима, којом би се прецизирала правила о оглашавању и закључивању спонзорских уговора јавних предузећа ради спречавања куповине утицаја у медијима.

Ови предлози **могу бити разрађени уколико постоји начелна спремност предлагача да реформа добије шири захват.**

### **1.3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона**

Није добро решење да се нови основ за разрешење прописује у оквиру постојећег. Наиме, садашња верзија подразумева да директор поступа на штету јавног предузећа, што би онда могло да подлеже тумачењима да ли је оно што је директор чинио или пропустио да учини у вези са политичком промоцијом било на штету јавног предузећа или није. Зато би требало формулисати нову тачку 5), а нумерацију преосталих тачака променити.

У уводу делу норме истиче се да је кажњиво било какво искоришћавање положаја директора јавног предузећа, али и сваки пропуст директора јавног предузећа да спречи коришћење тог органа власти за политичку активност, чиме се покрива шири круг ситуација од оних које су обухваћене Нацртом.

Даље следе примери понашања које је кажњиво (реч „укључујући“ је ту да би се разумело да листа није коначна).

Први облик обухвата ситуације када директор ЈП сам користи, када омогући неком другом да користи или када не спречи да неко други користи ресурсе јавног предузећа за промоцију или на штету политичког субјекта (нема потребе посебно истичати политичке партије, јер су и оне обухваћене појмом у другом пропису – Закону о финансирању политичких активности).

Прецизира се шта се све подразумева под ресурсом јавног предузећа, тако да поред ствари које су наведене у садашњем тексту, ту ће бити несумњиво обухваћене и оне које недостају. То је, пре свега, „спровођење активности јавног предузећа“ када се не

чини ради обављања дужности тог предузећа, већ ради (посредне) промоције политичког субјекта. Као пример такве активности могло би се навести спровођење неке акције јавног предузећа у већем граду (нпр. увођење канализације у неко насеље), које се не обавља према унапред предвиђеном плану, већ зато што се управо у том насељу одржавају општински избори.

Даље, као ресурси се наводе и финансијска средства (нпр. оглашавање и спонзорство јавног предузећа, које се не врши према унапред утврђеним критеријумима, већ се нпр. средствима јавног предузећа подстиче хуманитарни рад организације коју води особа са изборне листе неке партије).

Веома је битно истаћи како се ресурси ЈП могу користити и тако што ЈП, на пример, чини политички мотивисане (стицање популарности у бирачком телу) радње на своју штету (умањење прихода) пружањем бесплатних услуга корисницима (нпр. баш у граду у којем се одржавају избори), опраштањем дугова корисницима услуга управо у доба пред изборе и слично.

Прецизирани су и изузеци. Нема разлога да ЈП не пружа услуге политичким субјектима ако ће то чинити према свима једнако, по унапред утврђеним и познатим правилима.

За другу забрањену радњу прецизира се да је реч о личном ангажовању директора, али не у његово радно време, које можда није дефинисано, већ у радно време ЈП. Дозвољава се и политичка активност у радно време ако је реч о неплаћеном одсуству или годишњем одмору, а информација о томе је позната свима.

Последња забрањена радња је знатно прецизније описана тако да обухвати све ситуације где је то потребно учинити. Поред „притиска“ требало би забранити и друге видове утицаја. Посебно је истакнуто стављање у изглед користи или штете, али и било која дистрибуција информација у вези са политичким активностима коју би вршио директор. Поред запослених и радно ангажованих лица у ЈП, нормом би требало обухватити и постојеће пословне партнере, као и широк круг корисника услуга ЈП, јер и они у једнакој мери могу бити мета таквог притиска или другог вида утицаја. Најзад, имајући у виду да се моћ директора може користити и према онима који тек желе да се запосле у ЈП или да заснују сарадњу са ЈП (нпр. као добављачи), требало би забранити и могуће утицаје на таква физичка или правна лица. Циљ утицања не мора бити само гласање за одређени политички субјект или против њега већ то могу бити и други видови учествовања у политичким активностима (нпр. на митинзима, давање потписа подршке, давање прилога за кампању и слично), па би нормом требало обухватити и те појаве.

## 2. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције

Радна група је, како се каже у образложењу Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, припремила текст Иницијативе измена овог закона како би појачала одговорност политичких субјеката који су учесници избора у смислу коришћења и располагања јавним ресурсима, одвајања функционерске и политичке функције, као и прописивања прекршаја за јавне функционере, који користе јавне ресурсе у изборној кампањи супротно закону.

### 2.1. Општа оцена предложених измена и допуна

Сматрамо да Нацрт измена и допуна Закона, као **представљени резултат 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 наводи се да је дефинисан појам „јавног ресурса”, тако да се под тим појмом подразумева „непокретност, покретна ствар и свако друго добро које 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 када су јавни функционери користили друге ресурсе који им стоје на располагању по основу обављања јавне функције**. На пример, планирали су и спроводили активности органа којима руководе тако да их могу успешније искористити за медијску промоцију и то су чинили нарочито учестало управо у доба изборне кампање, било да су и сами били кандидати на одређеним изборима било да то нису. Као типичан пример могу се 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); на пример 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 време 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 функционерима да користе јавне ресурсе, те скупове на којима учествују и сусрете које имају 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 неки политички субјект, да би подржао рад политичког субјекта чланством,

као и организовање промоција, поделу рекламног материјала, политичко оглашавање итд.

**Једина суштинска новина** у односу на постојећу норму јесте да се прецизирањем забрањеног коришћења јавних ресурса функционерима **брани „да позивају бираче да бојкотују изборе“**, будући да такви позиви не морају нужно бити повезани са подршком ниједном конкретном политичком субјекту. Наравно, у ситуацији када један или више познатих политичких субјеката позивају на бојкот избора, могло би се тврдити да јавни функционер таквим позивом подржава управо те политичке субјекте. Међутим, **ово прецизирање није доследно**. Уколико се законодавац одлучио да као пример понашања које представља подршку политичком субјекту наведе 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 није доследна и у делу који се односи на забрану коришћења јавних ресурса ради позивања бирача да гласају на изборима за одређени политички субјект. 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“ пренет је у нови став. **И овде је прецизирање 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 неки политички субјект, али не и позивање да се за неки политички субјект не гласа.

**У прекршајним нормама**, у члану 74, уводи се нови прекршај, којим би били кажњени јавни функционери када учествују у политичким активностима. Разлика у односу на постојећу норму јесте у томе 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 прекршиоцима.

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 ком јавном функционеру који то чини, укључујући у то и оне који су само „обични чланови“ странке, као и оне који нису чланови ниједног 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** ових промена 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.

## 2.2. Конкретан део Нацрта закона чија се измена предлаже и предлог за измену

### Предлог за измену новоуведене дефиниције у члану 2:

„ЈАВНИ РЕСУРС“ ЈЕ НЕПОКРЕТНОСТ, ПОКРЕТНА СТВАР, ПРАВО И СВАКО ДРУГО ДОБРО КОЈЕ 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 СТРАНАКА, ОДНОСНО~~ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА, ШТО УКЉУЧУЈЕ ПОД ЧИМЕ СЕ ПОСЕБНО ПОДРАЗУМЕВА КОРИШЋЕЊЕ ЈАВНИХ РЕСУРСА У СВРХУ ЈАВНОГ ПРЕДСТАВЉАЊА УЧЕСНИКА У ИЗБОРИМА И ЊИХОВИХ ИЗБОРНИХ ПРОГРАМА, ПОЗИВАЊА БИРАЧА ДА ~~ЗА ЊИХ~~ ГЛАСАЈУ ИЛИ ДА НЕ ГЛАСАЈУ НА ИЗБОРИМА, ОДНОСНО ДА ~~БОЖОТУЈУ НА~~ ИЗБОРИМА ГЛАСАЈУ ИЛИ ДА НЕ ГЛАСАЈУ ЗА ОДРЕЂЕНИ ПОЛИТИЧКИ СУБЈЕКТЕ, КАО И КОРИШЋЕЊЕ ЈАВНИХ РЕСУРСА ЗА ДРУГЕ ВИДОВЕ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ, ~~КАО ШТО СУ РАД СА БИРАЧИМА И ЧЛАНСТВОМ, ОРГАНИЗОВАЊЕ И ОДРЖАВАЊЕ СКУПОВА И ПРОМОЦИЈА, ИЗРАДА И ПОДЕЛА РЕКЛАМНОГ МАТЕРИЈАЛА, БРОШУРА, ЛИФЛЕТА И ПУБЛИКАЦИЈА, ПОЛИТИЧКО ОГЛАШАВАЊЕ, ИСТРАЖИВАЊЕ ЈАВНОГ МЊЕЊА, МЕДИЈСКЕ, МАРКЕТИНШКЕ И КОНСУЛТАНТСКЕ УСЛУГЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ОБУКА ЗА СТРАНАЧКЕ АКТИВНОСТИ.~~

ФУНКЦИОНЕР НЕ МОЖЕ ДА КОРИСТИ ЈАВНЕ СКУПОВЕ НА КОЈИМА УЧЕСТВУЈЕ И СУСРЕТЕ КОЈЕ ИМА У СВОЈСТВУ ФУНКЦИОНЕРА, ЗА ПРОМОЦИЈУ ~~ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА, ОДНОСНО~~ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА, ШТО УКЉУЧУЈЕ ПОД ЧИМЕ СЕ ПОСЕБНО ПОДРАЗУМЕВА КОРИШЋЕЊЕ ТИХ ЈАВНИХ СКУПОВА И СУСРЕТА ЗА ЈАВНО ПРЕДСТАВЉАЊЕ

УЧЕСНИКА У ИЗБОРИМА И ЊИХОВИХ ИЗБОРНИХ ПРОГРАМА, ПОЗИВАЊЕ БИРАЧА ДА ~~ЗА ЊИХ~~ ГЛАСАЈУ ИЛИ ДА НЕ ГЛАСАЈУ НА ~~ОДРЕЂЕНИМ~~ ИЗБОРИМА, ОДНОСНО ДА ~~НА ИЗБОРИМА~~ ГЛАСАЈУ ИЛИ ДА НЕ ГЛАСАЈУ ЗА ОДРЕЂЕНИ ПОЛИТИЧКИ СУБЈЕКТ ~~БОЖКОТУЈУ ИЗБОРЕ.~~

**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 је 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 ~~АКО ВРШИ ФУНКЦИЈУ У ПОЛИТИЧКОЈ СТРАНЦИ, ОДНОСНО ПОЛИТИЧКОМ СУБЈЕКТУ И УЧЕСТВУЈЕ У ЊИХОВИМ ПОЛИТИЧКИМ АКТИВНОСТИМА 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.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> <[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)>.

### 2.3. 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 у довољној мери била показана 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 о свега неколико чланова.

Када је реч о дефиницији „јавног ресурса“ у члану 2, она је битно допуњена. Од најважнијих допуна може се истаћи да 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 активности органа искористе за медијску промоцију. Реч је о томе да од одлука органа власти, а најчешће од дискреционих одлука јавних функционера зависи да ли ће или неће спровести неки медијски атрактиван догађај, 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) могла би да утиче одлука органа власти да их запосли на неодређено време или да на привремено радно место 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 (како би политички субјект из кога долази руководилац органа власти добио бесплатну услугу у кампањи или прилог). Тек би оваквом допуном дефиниција јавног ресурса добила смисао, односно донела би неке суштинске промене у правном систему.

Ограничени предлози за измене и допуне члана 29 отклонили би 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 са коришћењем јавних ресурса позивање да се изађе на изборе или да се на изборе не изађе (уместо колоквијалног израза „бојкот“).
4. Злоупотреба јавне функције са позивом да се гласа за одређеног учесника ставља се у исту раван са позивом да се не гласа за неког учесника избора.

У члану 74 предлажу се 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 и 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, када пропусти да предочи да ли иступа у својству јавног функционера или страначког активисте или када користи јавне скупове и сусрете за политичку промоцију).

### **3. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности**

У образложењу Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности стоји: „Радна група је припремила текст Иницијативе измена Закона о финансирању политичких активности са циљем појачавања одговорности политичких субјеката које су учесници избора како у смислу коришћења и располагања јавним ресурсима, али тако и обавеза Агенција за 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.“

#### **3.1. Општа оцена предложених измена и допуна**

Из наведеног образложења се може закључити да Радна група, као и Министарство финансија нису разматрали друге документе, који су значајни 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.<sup>12</sup>

Даље, овај Нацрт не узима у обзир ни налазе и препоруке ТАИЕХ експерта из 2016. године<sup>13</sup>, од којих су многи корисни и у вези су са питањима на која је у својим препорукама указао и ОЕБС/ОДИХР. Најзад, овај Нацрт није узео у обзир ни предлоге за измену и допуну Закона о финансирању политичких активности<sup>14</sup>, које је формулисало само Министарство финансија у августу 2014!

<sup>12</sup> 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>>.

<sup>13</sup> <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/8676-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>>.

<sup>14</sup> <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2014/Javna%20rasprava%20ZOFPA.pdf>.

Суштински, предложена решења не испуњавају адекватно наведену препоруку ОЕБС-а/ОДИХР-а. Наиме, чак и када би наведена препорука била уско тумачена, очигледно је да се она не испуњава. Истина је да би се предложеним решењима у одређеној мери повећала транспарентност рада Агенције за борбу против корупције (поступање по пријавама), али се ни на који начин не би повећала транспарентност самог 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 остали би нетакнути бројни проблеми који су већ и сада познати на основу налаза како 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.

У образложењу појединачних решења предлагач даје нову дефиницију појма „изборна кампања“, тако да она сада поред временског ограничења садржи 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 током примене 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 ком 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 јасније него у постојећем законском тексту наводи када ће се сматрати да су те просторије и услуге дате/понуђене на коришћење свим политичким субјектима под једнаким условима. С друге стране, тиме што се наводи да су поједини видови могућих злоупотреба јавних ресурса забрањени отвара се могућност да се тумачи 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 року од пет дана од дана пријема потврде да је политички субјект обавештен о пријави, као и обавеза Агенције да одлуку којом је утврђено да је повређен овај закон у изборној кампањи објави на својој интернет страни у року од 24 часа од доношења одлуке. 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.

### 3.2. Конкретан део Нацрта закона чија се измена предлаже и предлог за измену

#### Амандман за промене у члану 2 Закона (са означеним променама)

Значење појмова

Члан 2.

Поједини појмови, у смислу овог закона, имају следеће значење:

.....

– "ИЗБОРНА КАМПАЊА" ПРЕДСТАВЉА СКУП АКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА КОЈЕ СЕ СПРОВОДЕ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ ПОЧИЊУ ОД ДАНА РАСПИСИВАЊА ИЗБОРА ДО ДАНА ОДРЖАВАЊА ИЗБОРА И ОКОНЧАВАЈУ СЕ ДАНОМ ПРОГЛАШЕЊА КОНАЧНИХ ИЗБОРНИХ РЕЗУЛТАТА, У СВРХУ ОБЕЗБЕЂИВАЊА УСЛОВА ЗА УЧЕШЋЕ НА ИЗБОРИМА, ИСТРАЖИВАЊА ЈАВНОГ МЊЕЊА, ИЗРАДЕ ИЗБОРНОГ ПРОГРАМА, ЈАВНОГ ПРЕДСТАВЉАЊА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА, КАНДИДАТА НА ИЗБОРИМА УЧЕСНИКА У ИЗБОРИМА И ЊИХОВИХ ИЗБОРНИХ ПРОГРАМА И ПОЗИВАЊА БИРАЧА ДА НА ИЗБОРИМА ГЛАСАЈУ, ОДНОСНО ДА НЕ ГЛАСАЈУ ЗА ПОЛИТИЧКИ СУБЈЕКТ ЗА ЊИХ ГЛАСАЈУ, ОДНОСНО ДА НЕ ГЛАСАЈУ ЗА ДРУГЕ УЧЕСНИКЕ НА ИЗБОРИМА И КОЈЕ ОБУХВАТАЈУ: РАД СА БИРАЧИМА И ЧЛАНСТВОМ; ОРГАНИЗОВАЊЕ И ОДРЖАВАЊЕ СКУПОВА; ПРОМОЦИЈУ, ИЗРАДУ И ПОДЕЛУ РЕКЛАМНОГ МАТЕРИЈАЛА, БРОШУРА, ЛИФЛЕТА И ПУБЛИКАЦИЈА; ПОЛИТИЧКО ОГЛАШАВАЊЕ; ИСТРАЖИВАЊА ЈАВНОГ МЊЕЊА, МЕДИЈСКЕ, МАРКЕТИНШКЕ, ПР И КОНСУЛТАНТСКЕ УСЛУГЕ; СПРОВОЂЕЊЕ ОБУКА ЗА СТРАНАЧКЕ АКТИВНОСТИ, КАО И ДРУГЕ СЛИЧНЕ АКТИВНОСТИ, КАО И; ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ ЧИЈИ СУ ТРОШКОВИ НЕДВОСМИСЛЕНО ПОВЕЗАНИ СА ИЗБОРНОМ КАМПАЊОМ ЗА ОДРЕЂЕНЕ ИЗБОРЕ;

– „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 ВАН-ИЗБОРНИ ПЕРИОД;

#### Амандман на предложене измене и допуне у члану 23 (са означеним променама):

ТРОШКОВИ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ СУ ТРОШКОВИ СВИХ АКТИВНОСТИ КОЈЕ СЕ СМАТРАЈУ ИЗБОРНОМ КАМПАЊОМ ЗА ОДРЕЂЕНЕ ИЗБОРЕ У СМISЛУ ЧЛАНА 2. АЛИНЕЈА ПЕТА И ШЕСТА ОВОГ ЗАКОНА.

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 БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, БУЏЕТА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И БУЏЕТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КОЈИМА КАНДИДАТИ НА ИЗБОРИМА И ИЗБОРНИМ ЛИСТАМА, КАО ЈАВНИ ФУНКЦИОНЕРИ, ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ, СЛУЖБЕНИЦИ У АУТОНОМНОЈ ПОКРАЈИНИ И ЈЕДИНИЦИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ИЛИ НЕПОСРЕДНО ИЗАБРАНА ЛИЦА, РАСПОЛАЖУ ЗА ПОТРЕБЕ ОБАВЉАЊА СВОЈИХ СЛУЖБЕНИХ ДУЖНОСТИ.

**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 КАМПАЊУ 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 УСЛУГА ТОКОМ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ СВАКОМ ПОЛИТИЧКОМ СУБЈЕКТУ КОЈИ ЈЕ ЗА ТО ПРАВОВРЕМЕНО ИСКАЗАО ИНТЕРЕСОВАЊЕ.

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

Члан 35.

Поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда овог закона и изричу мере у складу са овим законом покреће и води Агенција по службеној дужности.

Поступак из става 1 овог члана може се покренути и на основу пријаве физичког или правног лица.

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.

О покретању поступка из става 1. овог члана Агенција обавештава политичког субјекта ПРОТИВ КОЈЕГ ЈЕ ПОСТУПАК ПОКРЕНУТ У РОКУ ОД 24 ЧАСА ОД ПРИЈЕМА ПРИЈАВЕ. Агенција може да позове овлашћено лице, као и лице на основу чије пријаве је покренут поступак ради прибављања информација, као и да тражи достављање потребних података у циљу одлучивања о постојању повреде овог закона.

АГЕНЦИЈА ЈЕ ДУЖНА ДА ~~НЕ~~ **ОСНОВАНОСТ** ПРИЈАВЕИ КОЈА СЕ ОДНОСИ НА ПОВРЕДУ ОВОГ ЗАКОНА У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ **УТВРДИ**ОДЛУЧИ У РОКУ ОД ПЕТ ДАНА ОД ДАНА ПРИЈЕМА ~~ПОТВРДЕ ДА ЈЕ ПОЛИТИЧКИ СУБЈЕКТ ОБАВЕШТЕН О ПРИЈАВИ ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА~~ **И ДА БЕЗ ОДЛАГАЊА, САМОСТАЛНО ИЛИ ПРЕД ДРУГИМ НАДЛЕЖНИМ ОРГАНОМ ПРЕДУЗМЕ МЕРЕ ЗА КАЖЊАВАЊЕ ПРЕКРШИЛАЦА ИЛИ ПОКРЕТАЊЕ ДРУГИХ ПОСТУПАКА.**

АГЕНЦИЈА ЈЕ ДУЖНА ДА ОДЛУКУ КОЈОМ ЈЕ УТВРЂЕНО ДА ЈЕ ПОВРЕЂЕН ОВАЈ ЗАКОН У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ ОБЈАВИ НА СВОМ ВЕБСАЈТУ У РОКУ ОД 24 ЧАСА ОД ДОНОШЕЊА ОДЛУКЕ.

### **3.3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона**

#### **3.3.1. Образложење за измене у дефиницији**

Прецизније се одређује време 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 учествовање 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 је да законодавац не може да обухвати све врсте промоција 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 терминолошко 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, прецизира се да су сви трошкови групе грађана трошкови кампање, јер они и немају редован рад будући да су тек формиран ради учествовања на одређеним изборима.

#### **3.3.2. Образложење за допуне у члану 23**

Појам средстава у јавној својини обухвата буџетска и друга поменута средства. Битна новина у односу на Нацрт 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 било учествовање 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 предлагемо биле би тако обухваћене и ситуације када, на пример, фирма која је јавном набавком ангажована 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 није).

Прецизира се, такође, 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).

### **3.3.3. Образложење у вези са допуном члана 35**

Прецизира се дужност Агенције за поступање по пријави, тако да она буде дужна да утврди основаност пријаве коју је добила од физичког или правног лица. Рок од пет дана за доношење одлуке Агенције везује се за моменат пријема пријаве, уместо за добијање потврде да је о пријави обавештен политички субјект како би се избегло одлагање наступања рока касним достављањем тог обавештења или манипулацијама политичког субјекта који треба да прими пријаву.

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.).



Израду амандмана подржала је Европска унија својим програмом „Civil Society Facility“ у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). За садржај ове публикације одговоран је искључиво издавач, а изнети ставови не представљају нужно и ставове ЕУ.