



Јавни функционери у изборној кампањи

**Коментари и предлози у вези са Нацртом закона о измени
Закона о спречавању корупције (новембар 2021)**

Транспарентност Србија

Београд, децембар 2021.

Садржај

Увод.....	3
Шта се предвиђа изменама Закона?	4
Непотпуно образложење за предложене измене	5
Став коалиције преУговор о овим изменама	7
Нека питања од значаја за примену предложених измена.....	7
Предлог за допуну Нацрта закона о измени Закона о спречавању корупције	9
Образложење предлога за допуну	9
Целовит предлог за измену члана 50. Закона о спречавању корупције	9
Образложење	11
Повезана допуна дефиниције јавног ресурса	14
Образложење	15
Допуна прекршајне норме	16
Образложење	16

Увод

Министарство правде је крајем новембра изнело на [јавну расправу](#) Нацрт закона о измени Закона о спречавању корупције. Тиме ће овај [Закон](#), донет маја 2019, а у примени од 1. септембра 2020. године, доживети четврту измену у 30 месеци.

Коалиција прЕУговор је у свим ранијим приликама, када је била отворена могућност за то, давала предлоге за унапређење законског текста. У марту 2019. дали смо свеобухватне [предлоге](#) за унапређење основног текста Закона о спречавању корупције (Закон). Крајем 2019. године, као последица тадашњег дијалога о изборним условима вршене су измене у четири закона, међу којима и овог, чија примена у том тренутку није још почела. Искористили смо јавну расправу да дамо [предлоге](#) за њихово побољшање. У септембру месецу 2021. Закон је поново мењан, овај пут ради усаглашавања са препорукама GRECO, па смо поново [указали](#) на одредбе које би требало побољшати. Поред тога, овај закон је мењан и кроз аутентично тумачење Народне скупштине, у фебруару 2021. И поред тога што код таквог вида измена не постоји јавна расправа, чланица прЕУговора, Транспарентност Србија, [указала](#) је на недостатке предлога аутентичног тумачења које је утврдио скупштински одбор, па су последице штетних измена биле макар умањене.

Многи од предлога које смо давали у ранијим приликама нису били прихваћени. Између осталог, то је била судбина предлога да се, ради спречавања могућих злоупотреба, на целовит начин уреди раздвајање вршења јавне функције, с једне стране, и активности које јавни функционери предузимају у политичким странкама и током изборних кампања, с друге стране.

Актуелни Нацрт закона о измени Закона о спречавању корупције (Нацрт), који је произашао из закључака овогодишњег дијалога о изборним условима предвиђа битна побољшања у члану 50. Закона. На основу тих измена, председник Републике ће морати да увек и недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став државног органа или политичке странке на чијем је челу.

И поред тога што је ово корисна законодавна интервенција, образложење које је дато за њу је непотпуно. У образложењу уопште није описан проблем који би требало решити изменама законске норме. Том проблему посветили смо пажњу у овом документу. Поред тога, у примени норме могу се отворити бројне дилеме, на које такође указујемо, а све у циљу да се оне разреше пре почетка наредне изборне кампање.

Ништа мање важни су и наши предлози за допуну Нацрта, на основу којих би обавезу јасног разграничења својства у којем наступају имали председници и потпредседници скупштина, као и скупштинских радних тела.

Најзад, имајући у виду да се Нацртом предвиђа измена само једног става у члану 50, дали смо предлог за унапређење других одредаба истог члана, као и са њима повезане допуне дефиниције појма „јавни ресурс“ и казних одредби. Основни циљ тих предлога јесте да се ограниче могућности за вођење „функционарске кампање“, то јест промотивних активности јавних функционера, које наводно представљају део њиховог редовног посла.

Шта се предвиђа изменама Закона?

Министарство правде изнело је на [јавну расправу](#) Нацрт закона о измени закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аутентично тумачење и 94/21).

Овај Нацрт предвиђа измене само у члану 50. став 6, следеће садржине:

Одредба става 4. овог члана не односи се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе.

Члан 50 би након предложене измене гласио:

Чланство и функција у политичком субјекту

Члан 50.

Јавни функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено.

Јавни функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, 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 на изборима, односно да бојкотују изборе, 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.

Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може да користи 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 јавних функционера.

Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта.

Јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, 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 на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.

~~*Одредба става 4. овог члана не односи се на јавне функционере који су изабрани непосредно од грађана.*~~

ОДРЕДБА СТАВА 4. ОВОГ ЧЛАНА НЕ ОДНОСИ СЕ НА НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ, ПОСЛАНИКЕ У СКУПШТИНИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ОДБОРНИКЕ У СКУПШТИНИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.

У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, у коме одлучује да ли постоји повреда из ст. 1, 2, 4. и 5. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.

Непотпуно образложење за предложене измене

У образложењу се предлагач позива на то да је у члану 6. и члану 97. тачка 17. Устава Републике Србије, прописано „да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима, да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују Уставом и законом, те да Република Србија уређује и обезбеђује друге односе од интереса за Републику Србију”.

Из овога се може закључити да, према мишљењу Министарства правде, досадашња одредба Закона није у потпуности обезбеђивала да не дође до сукоба интереса при вршењу неких јавних функција, те да се тај недостатак отклања на овај начин.

У образложењу се, међутим, не наводи у вези са којим јавним функцијама је постојао овај проблем, нити због чега он раније није отклоњен (приликом доношења или досадашњих измена Закона о спречавању корупције, односно његовог правног претходника – Закона о Агенцији за борбу против корупције). Такође, из текста образложења није видљиво да ли је Агенција за борбу против корупције / Агенција за спречавање корупције, као орган надлежан за примену Закона, указивала на овај недостатак или тражила измене.

Даље се предлагач позива на Споразум о унапређењу услова за одржавање избора од 29. октобра 2021. године, који је закључен у Народној скупштини између појединих политичких странака учесница Међустраничног дијалога под покровитељством Народне скупштине. Наводи се да су тим споразумом предвиђена посебна ограничења за јавне функционере у изборној кампањи и предложено је да се одговарајући делови тј. мере и препоруке из тог споразума имплементирају, између осталог, изменама постојећег законодавног оквира. Каже се и да су током Међустраничног дијалога о изборним условима уз посредовање Европског парламента, кофасилитатори из Европског парламента који посредују у дијалогу власти и опозиције у Завршном документу од 18. септембра 2021. године такође идентификовали низ конкретних мера које би помогле Републици Србији да унапреди политичке услове за наредне изборе.

На крају се наводи: „Имајући у виду да је дијалог важан део европског пута и перспективе Републике Србије, као и да су предложене мере везане за обавезе које имају јавни функционери у вези са чланством и функцијама у политичком субјекту и спречавање корупције изводљиве и да би могле да помогну стварању климе поверења у предстојећој изборној кампањи и променама које би биле на корист грађана и у складу са стандардима Европске Уније, Влада је утврдила предлог измене Закона о спречавању корупције.”

У овом делу образложења се наводи да је **Влада утврдила предлог закона**, иако је, реч о **нацрту закона**, који је Министарство правде наводно изнело на јавну расправу, чији би циљ требало да буде да се тај нацрт закона унапреди пре него што Влада Републике Србије уопште буде о њему одлучивала!

Објашњавајући предложену измену само се препричава да се обавеза јасног предочавања саговорницима и јавности да ли функционер износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта, „није односила на функционере непосредно изабране од грађана, док се предложеном изменом тај круг функционера даље сужава и прецизира да ту обавезу убудуће немају само народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине и одборници у

скупштини јединице локалне самоуправе.” Међутим, у потпуности изостаје навођење јавних функционера који ће након што Закон буде измењен имати ову обавезу, а до сада је нису имали.

Једини функционер који се непосредно бира од стране грађана, поред народних посланика у Народној скупштини Републике Србије, посланика у Скупштини АП Војводине и одборника у скупштинама градова и општина, јесте Председник Републике.

Шта недостаје у образложењу?

Из претходно изложеног је очигледно да образложење овог Нацрта закона не кореспондира са прокламованим циљевима, односно да постоје циљеви који се променама желе постићи, а који нису наведени. Стога би образложење требало пре свега да прикаже на јасан начин чињеницу да се овим изменама закона уводе нове обавезе за председника Републике, а затим и разлоге због којих предлагач сматра да би носилац ове функције требало да увек јасно предочи саговорницима и јавности да ли износи став тог државног органа или износи став политичке странке или другог политичког субјекта (нпр. коалиционе изборне листе или листе коју је поднела група грађана).

Даље, у складу са изнетим уводним делом образложења Министарство правде, односно Влада Србије, требало би да објасне у чему је досадашње одсуство такве дужности кршило уставна правила о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Најзад, пошто се образложење позива на споразуме са међупартијских дијалога, требало би образложити и да ли се предложеним изменама у потпуности остварују ти закључци.

У потоњој фази законодавног поступка, предлагач овог закона би требало да објасни и на који начин су консултоване заинтересоване стране. То је пре свих, председник Републике, на којег се ове измене закона односе.

То је затим Агенција за спречавање корупције, као орган који је надлежан за примену законских решења. Од Агенције би нарочито требало прибавити информације о ситуацијама у којима је до сада било спорно да ли лице које обавља функцију председника Републике наступа као јавни функционер или у неком другом својству (као председник политичке странке, носилац изборне листе, као грађанин).

Без обзира што пре ових измена није постојала обавеза председника Републике да јасно назначи у којем својству наступа, он је имао забране и ограничења из ставова 2, 3 и 5. овог члана Закона. У том смислу, досадашња пракса Агенције је била значајна приликом утврђивања да ли је лице које врши функцију председника Републике неку радњу предузело у том или другом својству, јер се у зависности од тога утврђивало и да ли је повредио неку од постојећих обавеза. Уколико ту чињеницу није било могуће утврдити у неком конкретном случају, то би било значајно унети у образложење, јер би указало јасно на потребу за овим изменама.

Из сличних разлога, требало би, као заинтересоване стране, консултовати и организације које су указивале на спорне ситуације нејасног разграничења између функције председника Републике и носиоца функције у политичкој странци односно другом политичком субјекту.

Став коалиције прЕУговор о овим изменама

Транспарентност Србија, члан коалиције прЕУговор, сматра да су ове промене Закона логичне и потребне, иако нису образложене на ваљан начин, али и да су недовољне за решавање проблема због којих је Закон о спречавању корупције успоставио обавезе за јавне функционере у члану 50.

Као што је претходно више пута указано, између осталог и приликом измена овог истог Закона након међустраничног дијалога из 2019/2020, постојеће законско решење је непримерено. Веома је битно и за саговорнике и за јавност да знају да ли председник Републике 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 спречавању корупције (односно ранијег 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 периода 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 страничком 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 изборни програм одређеног политичког субјекта, да увере и јавност и своје колеге у Народној скупштини, односно другим скупштинама, 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. У оваквим ситуацијама би јавност могла да помисли да изнети страначки став представља и став Народне скупштине као државног органа, став Скупштине аутономне покрајине или став скупштине као органа локалне самоуправе, односно скупштинског радног тела. Зато је у погледу скупштинских руководиоца потребно осмислити правни режим који ће бити другачији од оног који важи за остале народне посланике, посланике и одборнике.

Нека питања од значаја за примену предложених измена

Актуелни председник Републике Србије, Александар Вучић, у јавности се оглашава путем неколико интернет сајтова и друштвених мрежа, при чему није увек јасно у којем својству то чини. Званични [сајт Председника](#) као државног органа и са њим повезан твитер налог [predsednikrs](#) би требало да садрже само обраћања која се тичу вршења председничке функције и утисак је да се управо за то и користе.

Поред тога, постоји и твитер налог [avucic](#), за који се наводи да представља „званичан налог председника Србије и председника СНС“, а код појединих објава нема назнака у којем својству су објављене. Штавише, са овим налогом је повезана интернет страница [vucic.rs](#) за коју се може закључити да представља интернет страницу политичке странке СНС, од 2018. године. Међутим, поред графичких ознака кампање Српске напредне странке са једних од претходних избора, на тој страници се налази стандарта - државна застава квадратног облика коју користи Председник Републике (Закон о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије, члан 26).

Поред ове две странице и са њима повезаних друштвених мрежа постоји и [страница на Инстаграму](#) за коју се каже да припада председнику Републике Србије, а где се објављују и многе информације које се односе на активности Александра Вучића као председника политичке странке,¹ као и информације о активностима које Александар Вучић врши у својству председника Републике, али које нису у вези са надлежностима председника.² Штавише, овај налог је повезан и са налогом [sns_srbija](#).

Другим речима, уколико је заиста налог „Будућност Србије“ државни, онда се он већ сада, супротно законским одредбама, користи за страначку промоцију. Ово питање нипошто није ново. Наиме, поводом једног ранијег оглашавања Агенције за спречавање корупције, Транспарентност Србија је у јануару 2019. већ [указала](#) на то да није утврђено на недвосмислен начин да ли „Будућност Србије“ представља државну или партијску кампању, и самим тим да ли су поштоване дужности јавних функционера и политичких странака поводом те кампање.

Имајући у виду честа директна гостовања Александра Вучића у медијима, при чему он говори о питањима која јесу из његове надлежности као председника државе, о питањима која су у надлежности других државних органа, о питањима која су у вези са политичком странком чији је председник или износи личне ставове и говори о питањима која нису у вези ни са чим горе поменути, намеће се питање на који начин би новоуспостављена обавеза требало да се спроведе у пракси. То се делимично може решити подзаконским актима РЕМ, али и путем мишљења саме Агенције. На пример, уколико је најављено да ће он давати интервју као председник државе, онда би требало сматрати да управо у том својству даје изјаве, па би евентуално изношење страначких ставова истом приликом представљало кршење закона. И обрнуто, када даје интервјуе као председник странке, представљало би кршење закона ако говори са позиције шефа државе. Уколико би био у питању „мешовити“ интервју, онда би код сваког питања и одговора требало да буде јасно назначено у којем својству је питан и даје одговоре.

Посебан проблем за утврђивање својства говорника ће се јавити када председник државе (и владајуће странке) говори о темама која нису у уставној и законској надлежности председника Републике, али би могле бити у надлежности других органа власти (Владе Србије, министарстава, јавних предузећа и слично). У таквим ситуацијама би требало разлучити да ли је реч о прекорачењу овлашћења приликом вршења службене дужности или о изношењу страначких ставова о начину решавања појединих питања. С тим у вези, имајући у виду предстојећу изборну кампању, требало би на недвосмислен начин утврдити не само правила о поступању јавног функционера приликом давања изјава на поједине теме, већ и да ли поједине активности које имају снажан промотивни капацитет носилац јавне функције председника Републике уопште сме да предузме у том својству.

¹ На пример, <https://www.instagram.com/p/CWyiAWCD8H0/>.

² На пример, <https://www.instagram.com/p/CWp2wnmDuhJ/>.

Број таквих активности је [изузетно велик](#) и ван изборне кампање, а [досадашње искуство](#) указује да ће се у доба пред изборе њихов интензитет само појачати.

Предлог за допуну Нацрта закона о измени Закона о спречавању корупције

У члану 50. став 6, мења се и гласи:

Одредба става 4. овог члана не односи се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе и градске општине који не врше функцију председника и потпредседника скупштине и председника скупштинског радног тела.

Образложење предлога за допуну

Промене у односу на постојећи предлог измена представљене су **масним словима**. Прва разлика у односу на постојећи предлог јесте то што су од обавезе изузети и одборници у скупштинама градских општина, које, у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи, не представљају јединице локалне самоуправе.

Даље, имајући у виду да у јавности може настати забуна у погледу тога да ли председник скупштине, потпредседник скупштине или председник скупштинског радног тела износи став Народне скупштине у целини, односно неког скупштинског одбора или став своје политичке странке, предложено је да се и за та лица пропише обавеза јасног предочавања јавности и саговорницима о томе да ли наступају у својству носиоца јавне функције. Генерално гледано, такво наглашавање неће бити потребно када ова лица говоре на страначким скуповима, али може бити веома значајно када истом приликом (нпр. у медијском наступу), представљају активности скупштине или нпр. закључке и одлуке неког скупштинског одбора.

Целовит предлог за измену члана 50. Закона о спречавању корупције

Осим измена које су предложене у Нацрту закона о измени Закона о спречавању корупције, прЕУговор предлаже додатне измене и допуне члана 50. Закона. У наставку је целовит предлог за измену члана 50. Закона, са назначеним променама у односу на постојећи текст Закона.

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

Чланство и функција у политичком субјекту
Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту

Члан 50.

Јавни функционер може да буде члан политичке странке, да врши функцију у политичкој странци, да буде кандидат или заступник односно политичког субјекта и да учествује у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено.

Јавни функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију ~~политичких странака, односно политичких субјеката~~ или за наношење штете политичком субјекту, 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 за њих не гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, 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.~~

Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може да користи јавне ресурсе, у мери у којој је то неопходно ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности јавних функционера.

Јавни функционер је дужан да ~~увек~~ недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став ~~политичке странке, односно политичког субјекта~~, изузев када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи и видљивих обележја органа у којем врши јавну функцију, односно политичког субјекта.

Јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких ~~странака, односно политичких~~ субјеката или наношење штете политичком субјекту, 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 за њих не гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.

~~Одредба става 4. овог члана не односи се на јавне функционере који су изабрани непосредно од грађана.~~

Одредба става 4. овог члана не односи се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе и градске општине који не врше функцију председника и потпредседника скупштине и председника скупштинског радног тела.

Јавни функционер не може у том својству да учествује у активностима политичког субјекта. У периоду изборне кампање, јавни функционер не може да у том својству организује промотивне активности органа јавне власти, да их спроводи, нити 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 учешће носиоца одређене јавне функције;

в) када је учешће јавног функционера неопходно због одржавања међународних односа.

Промотивна активност из ст. 8. овог члана јесте активност јавног функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или за коју се може очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа јавног функционера у медијима.

У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, у коме одлучује да ли постоји повреда из ст. 1, 2, 4, ~~и~~ 5, 7. и 8. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.

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 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 50. Закона ретки, чак и након измена закона пред изборе из 2020. године. Иако се мали број случајева може приписати недовољном пријављивању кршења закона 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”](#).

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

У односу на текст 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. 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”), односно када је заступник политичког субјекта (а није ни члан, ни кандидат). Одредба ст. 1. не прописује нове забране за политичке активности јавних функционера, већ се позива на постојеће.

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 других политичких субјеката уз позиве грађанима да за њих не гласају. Предложено је да се бришу поједини таксативно набројани видови политичких активности. Тај део норме је непотребан, будући да је појам политичких активности већ дефинисан другим законом.

У ставу 3. је предложена допуна како би се спречила неоснована примена изузетка од општег правила. Наиме, прецизира се да се јавни ресурси могу користити и код политичких активности само у мери у којој је то неопходно за остваривање сврхе. Примера ради, министар унутрашњих послова, који је штићено лице би имао свакако имао право да користи службено возило и обезбеђење када одлази на партијски митинг, али не би имао право да то возило користи и за превоз својих страначких колега.

У ставу 4. се такође обједињују појмови политичке странке и политичког субјекта како би се избегло дуплирање. Битна промена је то што се положај јавних функционера олакшао брисањем обавезе да назначе у којем својству наступају уколико је то очигледно. 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. „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.

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 сада не постоји, или макар није формулисана на изричит начин. Наиме, од функционера се тражи да разграниче („јасно предоче“) у којем својству наступају, а забрањено им је и да „користе јавне ресурсе“. Међутим, није 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).

Промотивне активности би биле дозвољене уколико је испуњен један општи услов – неопходност/уобичајеност учешћа одређеног јавног функционера, и један од три посебна услова.

Први услов се односи на ситуације када је прописано да се одређена активност мора извршити у одређено време и на одређени начин. На пример, ако је прописано да неку награду поводом државног празника уручује председник Републике или председник Народне скупштине, овај функционер ће то свакако учинити и у случају да празник пада 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 да одређени функционер присуствује догађају). Слично томе, услов не би био испуњен ни у ситуацијама када министар обилази неко градилиште иако министарство има законску дужност да надзире извођење радова који се финансирају са њиховог буџетског раздела. 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.

Уколико 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, чиме би био задовољен други од наведених посебних услова. С друге стране, уколико неку манифестацију традиционално отвара директор локалне средње школе, а у доба изборне кампање то жели да учини министар просвете, услов не би био испуњен. Слично томе, услов не би био испуњен ни у случају да је уобичајено да се поводом неког догађаја даје саопштење, а у доба кампање се истим поводом заказује свечана конвенција и слично.

Трећи услов се тиче испуњавања међународних обавеза. 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. Слично томе, председник државе би и у доба изборне кампање могао да прима акредитиве нових амбасадора.

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).

Повезана допуна дефиниције јавног ресурса

Коалиција прЕУговор предлаже следећу повезану допуну Закона о спречавању корупције (са назначеним променама у односу на постојећи текст норме):

У члану 2, алинеја 4а) се допуњује, тако да гласи:

4а) „јавни ресурс” је непокретност, покретна ствар, право и свако друго добро које је у јавно, својини, односно у другом облику својине које 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, одрицање од будућег прихода и преузимање обавеза на терет јавног сектора у смислу закона којим се уређује буџетски систем;

Образложење

Поред јавних ресурса који су обухваћени постојећом дефиницијом, норму је потребно допунити како би се предупредиле злоупотребе. Пре свега, поред непокретних и покретних ствари предлаже се да се као јавни ресурс изричито наведу и „права“ (на пример, право потраживања, права интелектуалне својине итд). Даље, врло важну допуну чине одредбе којима се предвиђа да се под појмом јавних ресурса посматрају не само они који тренутно постоје (остварени приходи, постојећа имовина), већ и они који ће настати у будућности.

У контексту могућих злоупотреба у изборној кампањи (што је и био непосредни разлог за дефинисање овог појма приликом претходних измена Закона), на поступање појединих физичких лица (подршка на изборима за политички субјект којем припада руководилац органа власти) могла би да утиче одлука органа власти да запосли на неодређено или да 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 или заснује пословна сарадња; на кориснике социјалне помоћи би могла да утиче одлука о додели једнократне помоћи; на мештане одређеног села би могла утицати одлука јавног предузећа да се управо у том селу изгради нова трафо станица или асфалтира пут; на опредељење становника неког града на изборима би могла да утиче одлука о умањењу трошкова даљинског грејања или опрост дугова за обавезе према „Паркинг сервису“ и слично.

Увођење овакве норме не значи да би било забрањено било какво ново запошљавање у јавном сектору током кампање, подела социјалне помоћ, асфалтирање сеоских путева или одрицање од права наплате потраживања током предизборне кампање (мада упоредноправно постоје и таква решења). С друге стране, допуњена норма би представљала правни основ да се под злоупотребом јавних ресурса посматрају ситуације у којима се јавни функционери у име органа власти одричу будућих прихода или преузимају обавезе на терет тих органа и када то чине за потребе предизборне промоције политичких субјеката.

Битно је нагласити да повреда овог правила не би постојала у случајевима када политички субјект (па ни странка која је у том тренутку на власти), у оквиру свог предизборног програма, заступа идеју да неки порез треба укинути или да треба повећати социјалну помоћ (предизборно обећање, које би требало да се испуни након избора у случају да та странка учествује у власти). С друге стране, повреда закона би постојала када би, на пример, током изборне кампање, ово одрицање од јавних прихода или преузимање будућих обавеза за јавне ресурсе јавни функционери ставили у функцију кампање политичког субјекта или када би га користили за интересе политичког субјекта (нпр. запошљавање страначких присталица, закључивање уговора са фирмама које финансирају политички субјект). Тек кроз овакву допуну дефиниција јавног ресурса би добила пун смисао, односно, донела би суштинске промене у правном систему.

Допуна прекршајне норме

Коалиција прЕУговор предлаже и допуну прекршајне норме у Закону (назначене су промене у односу на постојећи текст норме):

У члану 103. став 2. мења се и 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 користи јавне скупове и сусрете, учествује у врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и учествује у њиховим политичким активностима, организује, спроводи или учествује у промотивним активностима супротно члану 50. ст. 1, 2, 4, ~~и~~ 5, 7. и 8. ~~и~~ овог закона.

Образложење

У односу на постојећу норму, прЕУговор предлаже увођење прекршајне одговорности за сваког јавног функционера који прекрши правила, а не само за оне који су уједно функционери политичких странака, јер прављење ове разлике није оправдано. Наиме, ако је повреда начињена, требало би за њу казнити јавног функционера који крши правила без обзира на то да ли је тај функционер уједно и страначки челник или злоупотребљава функцију са позиције „обичног члана”, или као „нестраначка личност”). Поред тога, предвиђа се увођење прекршајне казне за случај повреде било које од обавеза из члана 50. Закона, у складу са изменама које су предложене за тај члан Закона.



О прЕУговору

Коалиција прЕУговор је мрежа организација цивилног друштва основана ради праћења политика које се односе на преговоре о приступању Србије Европској унији, са посебним нагласком на поглавља 23 и 24. Циљ прЕУговора је да помогне да се процес приступања ЕУ искористи за остварење суштинског напретка у даљој демократизацији српског друштва.

Коалицију прЕУговор чине: [АСТРА](#) – Акција против трговине људима, Аутономни женски центар ([АЖЦ](#)), Београдски центар за безбедносну политику ([БЦБП](#)), Центар за истраживачко новинарство Србије ([ЦИНС](#)), Центар за примењене европске студије ([ЦПЕС](#)), [Група 484](#) и Транспарентност Србија ([ТС](#)).

Главни производ прЕУговора је [полугодишњи извештај](#) о напретку Србије у кластеру 1.

Активности прЕУговора можете пратити на [сајту](#), [фејсбуку](#) и [твитеру](#).

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Израду ове публикације омогућио је Балкански фонд за демократију, програм Немачког Маршаловог фонда САД и Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду у оквиру пројекта „ПрЕУговор за владавину права и ЕУ интеграције“.

Садржај публикације је искључива одговорност аутора и не представља нужно ставове наведених донатора или њихових партнера.