

Analitički izveštaj – radni papir

„Funkcionerska kampanja“ kao poseban vid zloupotrebe javnih resursa za političku promociju¹

opis problema i moguća rešenja

Transparentnost – Srbija

Beograd, jul 2016.

¹ U okviru projekta „Jačanje društvenog integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske kao i praćenje kretanja u borbi protiv korupcije“ koji se sprovodi uz podršku Evropske Unije. Za iznete stavove odgovorna je isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.



Funkcionerska kampanja – pojam i glavni nalazi

"**Funkcionerska kampanja**"² je izraz kojim se označavaju aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koje se predstavljaju kao njihov "redovan rad", a suštinski su deo političke promocije. Mediji o ovim aktivnostima izveštavaju u informativnom programu, van blokova koji se odnose na predstavljanje stranaka. Na taj način partije sa kojima birači identifikuju funkcionere dobijaju dodatnu promociju i u kvantitativnom i kvalitativnom smislu - izveštaji o "funkcionerskoj kampanji" se plasiraju u kontekstu "objektivnog izveštavanja", a gledanost informativnog programa je daleko veća nego gledanost predizbornih promotivnih blokova odnosno reklama.

Ovaj oblik izborne propagande nije obuhvaćen propisima koji uređuju pristup učesnika izbora medijima (npr. ravnomerno predstavljanje izbornih lista). Pošto zakonski nema tretman predizborne propagande, pojavljivanje državno-stranačkih lidera u informativnom programu ne ulazi ni u prikaz troškova izborne kampanje, niti podleže kontroli finansijskih izveštaja političkih subjekata.

Transparentnost Srbija pratila je "funkcionersku kampanju" sistematično u tri izborna ciklusa - 2012, 2014. i 2016. godine. Metodologija i rezultati monitoringa predstavljeni su posebno, a glavni nalazi su sledeći:

- funkcionerska kampanja u najvećoj meri nije regulisana propisima i sama po sebi, u najvećem broju slučajeva, ne predstavlja kršenje zakona zbog kojeg bi funkcioneri, mediji ili neki drugi akteri mogli da budu kažnjeni;
- postoje slučajevi u kojima aktivnosti funkcionera u okviru funkcionerske kampanje imaju elemente kršenja odredbi Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (na primer: korišćenje javnih resursa za promociju političkih subjekata iz člana 29. Zakona) ili drugih propisa;
- funkcionerska kampanja može imati pozitivne finansijske efekte za političke stranke koje funkcioneri predstavljaju (odnosno sa kojima ih birači identifikuju čak i ako u aktivnostima i izveštajima nisu eksplicitno pomenute stranke), i negativne finansijske efekte, odnosno dodatne troškove, po javne finansije;
- funkcionerska kampanja je pojava koja nije svojstvena samo jednoj partiji ili samo jednom nivou vlasti. Identifikovana je na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou, a funkcioneri koji u njoj učestvuju dolaze iz svih partija koje su u posmatranom periodu, u posmatranom uzorku, imale svoje predstavnike u vlasti. Stoga se, sa velikom dozom sigurnosti, može pretpostaviti da inicijative za promenu propisa i prakse u ovoj oblasti zbog toga nisu nailazile na podršku predstavnika političkih stranaka.

² U užem smislu funkcionerska kampanja najčešće se manifestuje kroz promotivne aktivnosti funkcionera: posete firmama, školama, bolnicama, sudovima, otvaranje fabrika, gradilišta, sajмова, potpisivanja ugovora i memoranduma o izgradnji i ulaganju, stipendiranju, predstavljanje planova izgradnje, uručenje stipendija, pomoći i poklona, razgovor sa građanima, radnicima. Monitoring TS obuhvata i druge oblike aktivnosti koje mogu imati promotivne elemente (posete inostranstvu, sastanci u kabinetu sa domaćim i stranim zvaničnicima, sportistima i sl, sastanci na terenu sa domaćim zvaničnicima i učešće funkcionera na manifestacijama (konferencije, skupovi, okrugli stolovi, svečane akademije, obeležavanja značajnih datuma). Za praktičnu identifikaciju "promotivnih aktivnosti" u okviru funkcionerske kampanje mogu poslužiti dva test pitanja – da li je ova aktivnost nešto što će biti iole bitno za dva meseca (kakav će biti efekat) i da li bi se ovo desilo i da li bi funkcionisalo bez prisustva javnog funkcionera. Detaljnije u poglavlju posvećenom monitoringu iz 2012, 2014 i 2016. godine.

Naime, Transparentnost Srbija se, naročito od 2012. godine, aktivno zalaže za regulisanje ovog oblika promocije kroz propise (zakone i podzakonske akte), kao i za promenu prakse samih funkcionera ali i odnosa medija prema ovom obliku promocije.

Transparentnost Srbija je ukazivala na sledeće:

- značajan korak ka rešavanju problema funkcionerske kampanje bilo bi postojanje razvijene svesti u medijima šta je vest, a šta promotivna aktivnost odnosno „pseudodogađaj“ organizovan radi promocije (te posledično uzdržano izveštavanje sa takvih događaja), odnosno o ulozi funkcionera na tim događajima (izveštavanje šta se desilo - otvorena fabrika, na primer - a ne šta je funkcioner uradio i rekao);
- Regulatorno telo za elektronske medije bi moglo da propiše pravila za izveštavanje u takvim slučajevima;
- značajan korak u praksi bilo bi poštovanje člana 99. Zakona o izboru narodnih poslanika, odnosno formiranje skupštinskog nadzornog odbora čiji bi jedan od zadataka bilo praćenje funkcionerske kampanje, ukazivanje i upozoravanje funkcionera, medija i javnosti o spornim pojavama;
- kroz izbornu zakonodavstvo bi moglo da se propiše šta funkcioneri smeju da rade, a šta ne tokom kampanje.

Transparentnost Srbija je u izveštajima o monitoringu funkcionerske kampanje u Srbiji ukazivala i na neke od primera iz regiona gde je funkcionerska kampanja regulisana propisima. U okviru saradnje sa drugim ograncima Transparency International sa Balkana, Transparentnost Srbija je organizovala i regionalnu konferenciju u Beogradu, 12.7.2016. sa ciljem da se razmotri na koji način se ovaj problem zakonski tretira u drugim zemljama, kako se ti propisi primenjuju i koji su međunarodni standardi. Sva ta iskustva će nam pomoći da konkretizujemo predloge za dopune zakona.

Kako je sada (ne)regulisana funkcionerska kampanja

Srbija ima brojne propise koji se odnose na korišćenje javnih resursa i promociju javnih funkcionera tokom izborne kampanje, ali, kao što je već ukazano u uvodnom poglavlju, promotivne aktivnosti u okviru funkcionerske kampanje najčešće su u „sivoj zoni“ i spadaju u „problematično ponašanje“ koje nije pokriveno propisima na adekvatan način.

Zloupotreba funkcije je načelno regulisana kroz odredbe **Krivičnog zakonika**³ koji u članu 359 propisuje zatvorsku kaznu za „službeno lice koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povredi prava drugog“.

Zakon o budžetskom sistemu⁴ propisuje u članu 71. da je „funkcioner, odnosno rukovodilac direktnog, odnosno indirektnog korisnika budžetskih sredstava, odgovoran za preuzimanje obaveza, njihovu verifikaciju, izdavanje naloga za plaćanje koje treba izvršiti iz sredstava organa kojim rukovodi i izdavanje naloga za uplatu sredstava koja pripadaju budžetu. Funkcioner, odnosno rukovodilac direktnog, odnosno indirektnog korisnika budžetskih sredstava odgovoran je za zakonitu, namensku, ekonomičnu i efikasnu upotrebu budžetskih aprijacija“.

Navedne odredbe bi bile od značaja kada bi se utvrđivala odgovornost javnih funkcionera i službenika za zloupotrebe koje mogu stajati iza pojedinih vidova „funkcionerske kampanje“, koji iz „sive“ zone prelaze u „crnu“. Na primer, odgovornost za kršenje Zakona o budžetskom sistemu bi postojala kada bi rukovodilac organa naložio isplatu sredstava za socijalnu pomoć iako ona nisu predviđena u budžetu; krivična odgovornost za zloupotrebu položaja bi postojala kada javni funkcioneri koriste poverene resurse ili rad podređenih službenika neposredno za stranačku promociju. Na sličan način, moguće su i povrede drugih propisa (npr. Zakon o javnim nabavkama).

Najčešći prekršaj u vezi sa funkcionerskom kampanjom odnosi se na odredbe **Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije**⁵. U članu 29. stav 2. ovog zakona se propisuje: „Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka“.

Stav 3. dozvoljava izuzetak: „Izuzetno od stava 2. ovog člana, funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera“.

I konačno u stavu 4. člana 29. se propisuje: „Funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta“. Ovakvu dužnost nemaju narodni poslanici i predstavnici stranaka u drugim skupštinama.

³ Krivični zakonik („Sl. glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014)

⁴ Zakon o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS“ br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon i 103/2015)

⁵ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Sl. glasnik RS“ br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US)

U kaznenim odredbama, u članu 74. Zakona, predviđa se da će funkcioner za kršenje odredbi iz stava 2. i 4. člana 29. biti kažnjen novčanom kaznom od 50.000 dinara do 150.000 dinara.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti⁶ posredno je značajan i za ovu temu, utoliko što obavezuje političke stranke, koalicije i grupe građana da vode evidenciju o prihodima i rashodima kampanje, da kampanju finansiraju sa posebnog računa, da o izvorima prihoda i strukturi troškova detaljno izveste Agenciju za borbu protiv korupcije. Izričito je zabranjeno finansiranje kampanje od državnih organa, javnih ustanova, preduzeća u vlasništvu države i drugih javnih izvora (član 12), osim kroz namenske budžetske dotacije i besplatne usluge koje se ustupaju svim učesnicima izbora pod jednakim uslovima. Svako korišćenje javnih resursa za potrebe vođenja kampanje (službeni automobili, kancelarijski materijal, radno vreme službenika, objave na sajtu itd.), pa čak i angažman samih funkcionera, stoga predstavlja i kršenje pravila o finansiranju kampanje iz tog zakona, za koje se političkom subjektu i/ili odgovornim licima može izreći novčana kazna u prekršajnom postupku ili krivična sankcija⁷, a nakon toga i mera gubitka prava na sredstva iz javnih izvora. Dok je u slučajevima korišćenja materijalnih resursa kršenje ovih pravila očigledno, ono bi postojalo i kada je reč o korišćenju nedozvoljenih ljudskih resursa za kampanju. Naime, član 9. st. 1. Zakona propisuje da je „prilog novčani iznos, osim članarine, koji fizičko ili pravno lice dobrovoljno daje političkom subjektu, poklon, kao i usluge pružene bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih“. U pogledu ovih besplatnih ili manje plaćenih usluga Zakon ne pravi nikakvu razliku između funkcionera, članova stranke i drugih lica koja se besplatno angažuju u korist političkog subjekta.

Zakon o izboru narodnih poslanika⁸ u članovima 99. i 100. propisuje formiranje Nadzornog odbora, čiji je zadatak da „u postupku sprovođenja izbora“ sprovodi „opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja u toku izbornih aktivnosti“. Nadzorni odbor:

1. prati predizborne aktivnosti i ukazuje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku,
2. kontroliše postupanje sredstava javnog obaveštavanja u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje ravnopravnih uslova za predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista,
3. predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa,
4. obraća se javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata,
5. upozorava na postupke političkih stranaka organa uprave, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata.

⁶ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti („Sl. glasnik RS“, br. 43/2011 i 123/2014)

⁷ Član 38. st. 1. i 2: „Ko daje, odnosno u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama ovog zakona u nameri da prikrije izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava političkog subjekta, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. Ako su izvršenjem dela iz stava 1. ovog člana data ili primljena sredstva u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.“

⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon)

Ako bilo koji učesnik u izbornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova, nadzorni odbor za izbornu kampanju bez odlaganja će dati inicijativu za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organima.

Ako se sporazum o predstavljanju učesnika na izborima na javnom servisu ne zaključi u predviđenom roku, nadzorni odbor utvrdiće broj i trajanje emisija za ravnopravno predstavljanje podnosilaca izbornih lista.

Nadzorni odbor ima deset članova od kojih polovinu članova imenuje Narodna skupština Republike Srbije na predlog Vlade Republike Srbije, a polovinu na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini Republike Srbije iz reda istaknutih javnih radnika, pod uslovom da oni nisu članovi organa političkih stranaka koje učestvuju na izborima.

Zakon ne predviđa sankcije za neispunjavanje ove obaveze.

Zakon o izboru predsednika Republike⁹ propisuje da izbore za predsednika Republike sprovede organi koji sprovedu izbore za narodne poslanike i da se u pitanjima koja tim zakonom nisu posebno uređena shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor i prestanak mandata narodnih poslanika. Stoga se odredbe o nadzornom odboru odnose i na kampanju za izbor predsednika.

To nije slučaj sa **Zakonom o lokalnim izborima**¹⁰ koji ne sadrži odredbe koje bi regulisale praćenje kampanje, na način kako je to učinjeno Zakonom o izboru narodnih poslanika. U Zakonu se eksplicitno navodi da se shodno primenjuju na izbor odbornika odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika o biračkim spiskovima, o izbornom materijalu, imenovanju u izborne komisije i biračke odbore, biračkim mestima, o obaveštavanju građana o predloženim kandidatima, o zabrani trajanja izborne propagande i objavljivanju prethodnih rezultata ili procene rezultata izbora, glasanju, utvrđivanju i objavljivanju rezultata izbora, neplaćanju poreza i doprinosa za sredstva koja se isplaćuju kao naknada za rad lica u organima za sprovođenje izbora i kaznama, ako Zakonom o lokalnim izborima nije drugačije određeno.

Zakon o vladi¹¹ ne propisuje detaljno ovlašćenja Vlade „u tehničkom mandatu“, što je praktično period tokom kojeg traje funkcionerska kampanja. U članu 17, koji uređuje „ovlašćenja Vlade i člana Vlade posle prestanka mandata Vlade“ navodi se samo da „Vlada kojoj je prestao mandat može vršiti **samo tekuće poslove** i ne može predlagati Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte niti donositi propise, izuzev ako je njihovo donošenje vezano za zakonski rok ili to nalažu potrebe države, interesi odbrane ili prirodna, privredna ili tehnička nesreća“.

Vlada u tehničkom mandatu „ne može postavljati državne službenike na položaj u organima državne uprave, a pri vršenju osnivačkih prava Republike Srbije može jedino da imenuje ili da saglasnost na imenovanje vršioca dužnosti direktora i članova upravnog i nadzornog odbora“.

Zakon o lokalnoj samoupravi¹² takođe ne propisuje detaljno ovlašćenja lokalnih funkcionera kojima je prestao mandat, odnosno privremenog organa. U članu 51. propisano je da „prestankom mandata

⁹ Zakon o izboru predsednika Republike („Sl. glasnik RS“, br. 111/2007 i 104/2009 - dr. zakon)

¹⁰ Zakon o lokalnim izborima, („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 34/2010 - odluka US i 54/2011).

¹¹ Zakon o vladi („Sl. glasnik RS“, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014)

¹² Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon)

skupštine prestaje mandat izvršnih organa opštine, s tim da oni **vrše tekuće poslove** iz svoje nadležnosti do stupanja na dužnost novog predsednika opštine i opštinskog veća, odnosno predsednika i članova privremenog organa ako je skupštini mandat prestao zbog raspuštanja skupštine", dok je članom 86. propisano da do „konstituisanja skupštine i izbora izvršnih organa jedinice lokalne samouprave, **tekuće i neodložne poslove iz nadležnosti skupštine i izvršnih organa** jedinice lokalne samouprave, obavlja privremeni organ jedinice lokalne samouprave koji čine predsednik i četiri člana".

Važno je napomenuti da **ne postoji ni jedan zakon ili podzakonski akt koji bi generalno** (to jest, bez obzira na to da li je u toku kampanja ili ne) **uređivao pitanja** „svečanog otvaranja“ javnih i privatnih objekata, promocije zaključenih ugovora i druge situacije koje se često koriste za promociju, kao ni način promovisanja aktivnosti državnih organa. Javni funkcioneri i organi vlasti nemaju obavezu da se bave takvim aktivnostima i da ih promovišu, ali im, s druge strane, to nije ni zabranjeno. To otvara **široki prostor da se kroz diskrecione odluke ostvari lični ili partijski interes na uštrb javnog** i u doba van izborne kampanje.

Takođe, treba istaći da ne postoje zakonska ograničenja ni u pogledu „tempiranja“ aktivnosti organa vlasti tako da se započnu ili finalizuju u zgodno vreme pred izbore (npr. planiranje određenih javnih radova tako da se okončaju u doba izborne kampanje, određivanje vremena kada će se povećati penzije ili biti deljena socijalna pomoć, zapošljavanje većeg broja javnih službenika i slično).

Što se tiče odnosa medija prema izbornoj kampanji uopšte i prema funkcionerskoj kampanji posebno, treba se osvrnuti na tri medijska zakona, aktuelni akt Regulatornog tela za elektronske medije i Kodeks novinara Srbije.

Zakon o javnom informisanju i medijima¹³ sadrži načelne odredbe o informisanju o pitanjima od interesa za javnost, slobodi javnog informisanja, obavezi novinarske pažnje, kao i odredbe o položaju nosilaca javnih i političkih funkcija (dužni su da trpe kritička mišljenja koja se odnose na rezultate rada). Po pitanju predizborne kampanje posebno su regulisani samo rokovi za objavljivanje odgovora i ispravke.

Zakon o elektronskim medijima¹⁴ uređuje rad Regulatornog tela za elektronske medije, uslove i način pružanja audio i audio-vizuelnih medijskih usluga. Njim je regulisano da REM, pored ostalog, „propisuje pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga“ i „podstiče razvoj profesionalizma i visokog stepena obrazovanja zaposlenih u elektronskim medijima u Republici Srbiji, kao i unapređenje uređivačke nezavisnosti i autonomije pružalaca medijskih usluga“. Zakon u članu 47. propisuje obaveze pružalaca medijske usluge u odnosu na programske sadržaje. Pored ostalog, „pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom“, dužan je da „obezbedi slobodno, istinito, objektivno, potpuno i blagovremeno informisanje“, da „prenese saopštenja organa javne vlasti hitne prirode koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine“, da „doprinese podizanju opšteg kulturnog i obrazovnog nivoa građana“ i da „poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije“.

¹³ Zakon o javnom informisanju i medijima („Sl. glasnik RS“, br. 83/2014 i 58/2015)

¹⁴ Zakon o elektronskim medijima („Sl. glasnik RS“, br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon)

Za kršenje ovih obaveza „Regulator može pružaocu medijske usluge izreći opomenu, upozorenje, privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja odnosno može mu oduzeti dozvolu“.

Zakon o javnim medijskim servisima¹⁵ propisuje u članu 7. javni interes, koji javni medijski servis ostvaruje kroz svoje programske sadržaje. Pored ostalog to su „istinito, blagovremeno, potpuno, nepristrasno i profesionalno informisanje građana i omogućavanje slobodnog formiranja i izražavanja mišljenja slušalaca i gledalaca na teritoriji Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalne samouprave“ i „besplatno i jednako predstavljanje političkih stranaka, koalicija i kandidata koji imaju potvrđene izborne liste za republičke, pokrajinske ili lokalne izbore, u vreme predizborne kampanje“.

Zakon o oglašavanju¹⁶ reguliše i pojedine aktivnosti koje nemaju svojstvo oglašavanja u smislu definicije oglašavanja iz tog zakona, a među njima su i izborne kampanje i druge promotivne aktivnosti političkih organizacija, u skladu sa propisima koji uređuju izbore, kao i propisima koji uređuju elektronske medije.

Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje¹⁷ je podzakonski akt koji je propisalo Regulatorno telo za elektronske medije i koji je (zajedno sa još dva akta koja se odnose na zaštitu prava maloletnika i zaštitu ljudskih prava) zamenio ranije Opšte obavezujuće uputstvo o ponašanju emitera (Kodeks ponašanja emitera).

Pravilnik definiše predizborni program kao „programski sadržaj koji je namenjen informisanju o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata, njihovom predstavljanju ili političkom oglašavanju“, a informisanje o predizbornim aktivnostima kao „programski sadržaj koji se emituje, bez novčane ili druge naknade, u okviru informativnog programa ili posebne emisije isključivo posvećene predizornoj kampanji, u cilju izveštavanja o predizbornim radnjama podnosilaca izbornih lista ili kandidata, idejama i mišljenjem koje su izneli tokom tih radnji ili da bi se, u vidu intervjua ili diskusije (npr. TV ili radio duel, javno sučeljavanje i sl.), raspravila određena pitanja nastala u vezi sa njihovim aktivnostima, idejama i mišljenjem“. Pravilnik definiše i (besplatno) predstavljanje izbornih lista i (plaćeno) političko oglašavanje.

Pravilnik zalazi u oblast funkcionerske kampanje (ali je ne reguliše) u odredbama koje se tiču prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista i informisanja o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista. Naime, zabranjeno je (član 5) prikriveno emitovati predizborni program u vidu informativnog ili druge vrste programa, a pružalac medijske usluge je dužan da prilikom informisanja o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata obezbedi njihovu zastupljenost u programu bez diskriminacije (član 6)¹⁸.

Kodeks novinara Srbije¹⁹ propisuje da je novinar dužan da u tekstu/prilogu navede „ukoliko su pojedinac ili organizacija platili putne troškove novinaru/uredniku/redakciji“.

¹⁵ Zakon o javnim medijskim servisima („Sl. glasnik RS“, br. 83/2014 i 103/2015)

¹⁶ Zakon o oglašavanju („Sl. glasnik RS“, br. 6/2016)

¹⁷ Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje („Sl. glasnik RS“, br. 55/2015)

¹⁸ O pojedinim problematičnim ili nepotpunim rešenjima iz ovog pravilnika, kao što su ravnopravno predstavljanje izbornih lista bavili smo se u posebnoj analizi,

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Pravila_oglasavanja_u_izornoj_kampanji_analiza_mart_2016.doc

¹⁹ <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinara-srbije>

Dosadašnji nalazi monitoringa Transparentnosti Srbija

Transparentnost Srbija (TS) pratila je funkcionersku kampanju na izborima 2012. godine (lokalni, parlamentarni i predsednički izbori), 2014. (parlamentarni i izbori za grad Beograd) i 2016. godine (parlamentarni i lokalni izbori).

Na izborima 2012²⁰. godine praćene su samo neke od aktivnosti javnih funkcionera: konferencije, okrugli stolovi; posete infrastrukturnim objektima u izgradnji, fabrikama; otvaranje novih puteva; kulturni, sportski i događaji zabavnog karaktera; potpisivanje ugovora sa investitorima; obeležavanje značajnih datuma; dodeljivanje nagrada.

Iz posmatranja su bili isključeni događaji kao što su sastanci sa stranim državnim zvaničnicima, sednice Vlade i drugih državnih organa i konferencije za štampu organizovane tim povodom. Kako bi uzorak posmatranja bio relevantan, aktivnosti su poređene sa istim vremenskim periodom prethodne (neizborne) godine. Praćene su aktivnosti 18 funkcionera - predsednika Republike, predsednice Skupštine, ministara, predsednika Vlade AP Vojvodine, gradonačelnika i zamenika gradonačelnika Beograda i jednog direktora JP (istovremeno i narodnog poslanika).

U proseku, javni funkcioneri su bili 140% (2,4 puta) aktivniji u poređenju sa istim periodom prethodne neizborne godine. Nivo aktivnosti bio je manji samo u tri od osamnaest slučajeva. Aktivnosti predsednika Republike povećane su pet puta, predsednice Narodne skupštine jedanaest puta, ministar za infrastrukturu bio je šest puta prisutniji u javnosti nego prethodne godine u isto vreme a direktor javnog preduzeća "Srbijagas" sedam puta.

Zaključeno je da su promotivne aktivnosti javnih funkcionera namerno planirane za period izborne kampanje. Zabeleženi su i drugi načini korišćenja javne funkcije u političke svrhe. Jedan je od njih je i mešanje kampanje stranke sa "redovnim" aktivnostima funkcionera u toku istog dana, uz verovatno korišćenje javnih sredstava za obavljanje javne funkcije i partijske promocije. Kao drugi tip potencijalnih zloupotreba notirani su primeri promotivnih aktivnosti koje nemaju nikakve veze sa poslovima koje u okviru svoje nadležnosti ima javni funkcioner.

Na izborima 2014²¹. godine TS je promenila metodologiju praćenja funkcionerske kampanje.

Praćene su aktivnosti u sledećih pet kategorija: manifestacije kao što su okrugli stolovi, konferencije, svečane akademije, obeležavanja značajnih datuma; sastanci u kabinetima (sa domaćim i stranim zvaničnicima, sportistima i sl); sastanci na terenu sa domaćim zvaničnicima (kao što su sastanci sa predstavnicima lokalnih samouprava i sl); aktivnosti u inostranstvu; i promotivne aktivnosti, što uključuje posete infrastrukturnim objektima u izgradnji, posete fabrikama, školama, zdravstvenim ustanovama, svečana otvaranja objekata, puteva, sajmova, potpisivanje ugovora, memoranduma, uručenje donacija, stipendija, nagrada, razgovori sa građanima, radnicima.

U monitoringu su obuhvaćene aktivnosti u svojstvu javnih funkcionera - one koje su tako najavljene, o kojima je izveštavano na zvaničnim sajtovima državnih organa, ali i one aktivnosti u kojima su

²⁰ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>

²¹ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%202013.06.2014.pdf>

funkcioneri najavljeni kao partijski zvaničnici, ali su nastupali sa pozicije svoje javne funkcije. Iz posmatranja smo isključili sednice Vlade i drugih državnih organa i konferencije za štampu organizovane tim povodom.

TS je u monitoringu posmatrala aktivnosti 27 funkcionera (predsednik Republike, predsednik parlamenta, 11 članova Vlade Srbije, dva direktora republičkih JP, dva člana pokrajinske vlade, 10 beogradskih funkcionera) tokom šest nedelja kampanje i poredila te rezultate sa istim periodom godinu dana ranije, kao i sa periodom posle izbora (što je novina u odnosu na monitoring iz 2012). Ovaj postizborni monitoring imao je cilj da se utvrdi da li je povećana aktivnost pre izbora bila posledica činjenice da je, bez obzira na njihovo održavanje, bilo neophodno obaviti ogroman broj tekućih poslova.

TS je zaključila da su funkcioneri u kampanji 2014. godine u značajnoj meri koristili funkcije za potrebe promocije u kampanji, kako bi obezbedili dodatno pojavljivanje u informativnim emisijama, van segmenata posvećenih promociji učesnika na izborima. Utvrdili smo da se ponovila situacija sa izbora iz 2012. godine, koji su obilovali ovim vidom promocija, pri čemu je korišćenje funkcija za stranačke promocije na posmatranom uzorku bilo još intenzivnije nego dve godine ranije.

Utvrđeno je da su funkcioneri tokom kampanje imali ogromno povećanje broja promotivnih aktivnosti u odnosu na isti period godinu dana ranije – 848% (9,5 puta). Na sličan način, ogroman pad aktivnosti zabeležen je u periodu neposredno nakon izbora – broj promotivnih aktivnosti bio je pet puta manji, i sveo se na 18 odsto aktivnosti iz perioda kampanje.

Ono što je posebno važno, utvrđena je korelacija između funkcionerske kampanje i troškova kampanje. Stranka koja je pobedila na gradskim izborima – SNS – uopšte nije imala plaćenu televizijsku kampanju za gradske izbore u Beogradu. S druge strane, predsednik i sekretar Privremenog organa imali su ukupno 53 promotivne aktivnosti koje su dominirale u informativnim programima medija, obezbeđujući znatno snažnije predstavljanje biračima nego što bi uopšte bilo moguće učiniti kroz plaćene TV spotove i zakupljene termine.

Što se različitih oblika korišćenja funkcija za promociju tiče, monitoringom je zabeležen određeni broj slučajeva u kojima su funkcioneri, nastupajući u svojstvu vršioca javne funkcije, istovremeno otvoreno promovisali svoje stranke, kao i slučajeva kada su se funkcioneri pojavljivali na događajima koji je van njihovog delokruga rada (takvi slučajevi su bili znatno češće uočljivi tokom kampanje 2012. godine). Ono što je, međutim, bila redovna pojava, jeste kombinovanje državnih i partijskih aktivnosti u toku iste posete. Takođe, redovne su bile promotivne aktivnosti u kojima su se koristili kontakti sa stranim investitorima – prisustvo državnih zvaničnika na predstavljanju investicija, planova ulaganja, potpisivanju memoranduma.

I za izbore 2012. i 2014. godine Narodna skupština je propustila da formira Nadzorni odbor (obaveza na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika), koji je mogao da u odsustvu preciznih pravila, prati funkcionersku kampanju.

Na izborima 2016²². godine primenjena je ista metodologija kao dve godine ranije. Posmatrano je 28 funkcionera (predsednik Republike, predsednica Skupštine, premijer, ministri, tri pokrajinska čelnika, dva direktora javnih preduzeća, dva gradska funkcionera i četiri čelnika gradskih opština)

Zbirno za sve funkcionere, broj promotivnih aktivnosti je bio gotovo tri puta veći (195%) u odnosu na isti period 2015. godine. Tokom šest nedelja 2015. godine bilo je 148, a tokom šest nedelja 2016. godine 436 promotivnih aktivnosti. Istovremeno je za oko 20% smanjen broj ostalih aktivnosti (kategorije: putovanja u inostranstvo, sastanci u kabinetu, manifestacije), tako da je ukupan broj aktivnosti porastao sa 413 tokom posmatranog perioda u 2015. na 651 u 2016. godini. To je rast od 58%, odnosno 1,6 puta.

Specifičnost ovog monitoringa jeste činjenica da su pojedini članovi Vlade praktično već posle izbora 2014. godine otpočeli novi „predizborni ciklus“, sa neuobičajeno velikim brojem promotivnih aktivnosti, ali je čak i taj broj dodatno uvećan u kampanji za izbore 2016. godine

Najviše promotivnih aktivnosti u 39 dana kampanje (i tri dana posle kampanje, jer su aktivnosti funkcionera nastavljene) imali su gradonačelnik Beograda Siniša Mali - 62 i gradski menadžer Goran Vesić - 60. U 2015. su u istom periodu imali 18, odnosno 17 promotivnih aktivnosti. Gradski funkcioneri su druga specifičnost ovog monitoringa. U Beogradu su izbori za odbornike Skupštine grada održani 2014. godine i ove godine nisu raspisani vanredni izbori. Gradski funkcioneri su i pored toga bili izuzetno „predizborno-promotivno“ aktivni. Oni su se u najvedem broju slučajeva na tim promotivnim aktivnostima pojavljivali u društvu kandidata SNS za odbornike skupština gradskih opština (odnosno kandidata za predsednike gradskih opština). Pri tome nije bila reč o otvoreno stranačkim promocijama već o navodnim aktivnostima gradskih funkcionera u kojima su im drugi gradski ili lokalni funkcioneri pravili društvo.

Posle izbora, broj aktivnosti je, kao i 2014. godine značajno smanjen. Od 13 funkcionera koji su imali značajniji broj promotivnih aktivnosti pre izbora (više od 10), njih sedmoro su posle izbora imali pad između 80 i 100% (čak četvoro u tri nedelje posle izbora nisu imali ni jednu promotivnu aktivnost), petoro su imali smanjenje između 50 i 79%, a samo jedan funkcioner je zadržao relativno visok broj promotivnih aktivnosti, sa padom od 21%.

U šest nedelja pre izbora svih 28 funkcionera zbirno su imali 438 promotivnih aktivnost, a u tri nedelje posle izbora 50, što je, uz korekciju zbog dužine perioda posmatranja, smanjenje od 77%.

U izveštaju je ukazano na niz primera kršenja zakona i korišćenja funkcije u partijske svrhe. Neki od njih su kategorisani: korišćenje javnih resursa u partijske svrhe; povezivanje državnih aktivnosti sa partijskim skupovima; objavljivanje stranačkih stavova na sajtovima državnih organa; situacije u kojima je nejasno kakva je uloga državnog funkcionera na nekom skupu; podrška državnog funkcionera stranačkom kandidatu; davanja izjava u kapacitetu državnog funkcionera na stranačkim skupovima. Ukazano je i na primere kada mediji mešaju stranačke i državne funkcije i na praksu organizovanja prevoza za medije na aktivnosti pojedinih funkcionera.

Nadzorni odbor ponovo nije formiran, ali je ovog puta načinjen jedan korak - predsednica parlamenta je 3. februara pozvala Vladu (dopis premijeru) i poslaničke grupe da dostave predloge kandidata za

²²http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2016_izve%C5%A1taj_maj_2016.pdf

Nadzorni odbor. U odgovoru na ovaj poziv predloge su dostavile poslanička grupa SPS (Jedinstvena Srbija je podržala predlog SPS) i poslanička grupa Demokratske stranke. Vlada Srbije, kao ni poslaničke grupe SVM, SPO-DHSS, SDA – PDD, SDS – ZSS-ZS, PUPS, NS, SDPS, LSV i SNS nisu predložile nikoga, prekršivši tako Zakon o izboru narodnih poslanika i ostavivši još jedan izborni proces bez nadzora.

Izveštaji međunarodnih organizacija

U izveštaju Međunarodne misije za posmatranje izbora u Republici Srbiji (prevremeni parlamentarni izbori, 24. aprila 2016), to jest u *Izveštaju o preliminarnim nalazima i zaključcima je rezultat zajedničkog poduhvata u kojem su učestvovali Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OEBS/KDILJP) i Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PSSE)*²³, između ostalog se navodi i sledeće:

„Zakonodavni okvir pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i ostalim međunarodnim obavezama i standardima. Međutim, određen broj preporuka OEBS-a/KDILJP-a i Venecijanske Komisije Saveta Evrope iz prethodnih godina nije razmotren i uzet u obzir. Ključni nedostaci se odnose na nedovoljno precizna pravila vezano za podnošenje i proglašenje izbornih lista, neefikasne mere protiv zloupotrebe javnih resursa za sprovođenje kampanje, nedovoljno precizna pravila vezano za finansiranje izborne kampanje, kao i nedostatke u rešavanju izbornih sporova, nepostojanje sankcija za određene prekršaje i nedostatak odredbi o posmatračima.

Osnovna građanska prava bila su poštovana, a kandidatima je bilo omogućeno da sprovedu kampanju na slobodan način. Međutim, vladajuće Srpska napredna stranka i, u nešto manjoj meri, Socijalistička partija Srbije, povećale su svoje učestvovanje na zvaničnim događajima tokom izborne kampanje i koristile nepravednu prednost koju obezbeđuje položaj vladajuće stranke, uz nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti što je u suprotnosti sa opredeljenjima OEBS-a i standardima Saveta Evrope. Obaveštenja koja su pristizala sa svih strana o tome da vladajuće stranke vrše pritisak na birače, naročito one zaposlene u javnom sektoru, i mame birače inicijativama u vezi sa raznim oblicima socijalne pomoći, podstakla je zabrinutost u pogledu mogućnosti da birači slobodno glasaju za koga žele, a takav slobodan izbor je omogućen opredeljenjima OEBS-a.

Javni mediji su obezbeđivali jednaku minutažu učesnicima izbora da bi mogli da predstave svoje izborne platforme u skladu sa zakonskim obavezama. Međutim, aktivnosti Vlade i vladajuće stranke su bile dominantna tema u izveštavanju o izornoj kampanji u sklopu informativnog programa. Analitičko i kritičko izveštavanje na uticajnim televizijskim kanalima sa nacionalnom pokrivenošću je bilo ograničeno, delimično zbog sveprisutne autocenzure koja je rezultat političke kontrole nad sektorom medija. Zbog nedostatka mehanizma za detaljno praćenje rada medija tokom izborne kampanje, pitanja medijske pristrasnosti, primeri prljave kampanje i slučajevi narušavanja slobode medija, ostali su nerešeni.

Većina stranaka je sprovodila svoju kampanju organizovanjem skupova i putem izbornih materijala koji se koriste na javnim mestima. Opozicione stranke su se žalile LEOM OEBS/KDILJP-u da im je zbog nedostatka finansijskih sredstava, mogućnost da kupe izborne reklame na bilbordima ili u štampanim i elektronskim medijima bila ograničena. Nasuprot tome, bilbordi i poster i na kojima se promovise SNS su bili preovlađujući. Dodatno, i SNS i njihovi koalicioni partneri koristili su zvanične događaje, kao što je obilazak škola, otvaranje javnih institucija i privatnih fabrika za prenošenje svojih izbornih

²³ <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/235941?download=true>

poruka²⁴. To je predstavljalo zloupotrebu nepravedne prednosti koju donosi status vladajuće stranke, uz nedovoljno jasno razdvajanje državnih i stranačkih aktivnosti, što je u suprotnosti sa opredeljenima OEBS-a i standardima Saveta Evrope²⁵ SNS i Savez vojvođanskih Mađara su imali podršku stranih državnika.²⁶

²⁴ Mediji su preneli da je premijer Vučić u martu posetio 25 škola kao i dve zdravstvene ustanove, dok je u aprilu prisustvovao otvaranju fabrika i počecima projekata koji se odnose na infrastrukturu. Ministar spoljnih poslova, Dačić, je prisustvovao mitingu koji se vremenski poklapao sa otvaranjem pešačke zone u Vranju.

²⁵ Stav 5.4 OEBS-ovog Dokumenta uz Kopenhagena usvojenog 1990. godine propisuje „jasno razgraničenje između Države i političkih stranaka.“ Stav 1.2.3 Kodeksa VK o dobroj praksi u oblasti izbora iz 2002 godine navodi „I strankama i kandidatima se mora na podjednak način garantovati pravo a jednake mogućnosti. To podrazumeva neutralan stav državnih tela, naročito u odnosu na: i. izbornu kampanju; ii. izveštavanje u medijima, naročito u medijima koji su u državnom vlasništvu; iii. finansiranje stranaka i kampanji sredstvima iz državnog budžeta.“ Pogledati i Zajednička uputstva OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije o Prevenciji i merama protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa

²⁶ Mađarski ministar spoljnih poslova je dao podršku dvema strankama na mitingu političkih stranaka u Pančevu 5. aprila. Mađarski premijer se pridružio premijeru Vučiću na otvaranju privatne fabrike u Subotici 13. aprila. Zamenik predsednika Državne dume Ruske Federacije bio je gost na završnom skupu SNS-a u Beogradu 21. aprila.

Praksa državnih organa

Koliko god da su pravila o „funkcionerskoj kampanji“ nedovoljna, ona su razvijenija od prakse postupanja nadležnih državnih organa.

Uz rizik da smo propustili neku bitnu informaciju, navodimo podatke do kojih smo uspeli da dođemo.

Republička radiodifuzna agencija, čiji je REM pravni sledbenik, analizirala je u okviru **Izveštaja o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne kampanje za republičke i lokalne izbore 29.01.2014 – 13.03.2014**²⁷ i zastupljenost državnih funkcionera u vestima i dnevnicima. Rezultati su upoređeni sa prisustvom funkcionera u vestima i dnevnicima tokom kampanje 2012. godine. Izveštaj predstavlja zbirne podatke, kao i podatke po pojedinim posmatranim emiterima. U vreme izrade ovog dokumenta, nije bila dostupna slična analiza za izbore sprovedene 2016. godine²⁸. Nismo zapazili ni jedan slučaj novijeg datuma u kojem bi RRA/REM utvrdili odgovornost emitera zbog kršenja pravila koja se razmatraju u ovoj analizi.

Agencija za borbu protiv korupcije je, sudeći po nedavno objavljenim podacima iz baze CINS²⁹ vodila svega jedan postupak protiv funkcionera zbog korišćenja javne funkcije za promociju političke stranke. Prema tim navodima, reč je o postupku protiv bivšeg ministra zdravlja Zorana Stankovića, koji je za vreme službenog boravka u Danskoj dao izjavu koja je potom korišćena i u partijske svrhe. Sudeći po objavljenim informacijama, odluka direktora Agencije kojom je po drugi put doneta „mera javnog objavljivanja odluke o povredi Zakona“ ponovo je izjavljena žalba o kojoj Odbor Agencije još nije odlučio.³⁰

Kada je reč o krivičnim postupcima podaci su još oskudniji. Iako su optužbe za zloupotrebu javnih funkcija u doba predizborne kampanje tradicionalni deo političke borbe, one veoma retko rezultiraju krivičnim prijavama a nikada proaktivnim delovanjem javnih tužilaca. O jednom od retkih slučajeva u kojima je makar pokrenuto pitanje krivične odgovornosti mediji su izveštavali na sledeći način: Nebojša Nenadović je kao čelnik DS bio tri godine predsednik opštine Bojnik, ali je brzo po preuzimanja vlasti od strane SNS uhapšen zbog navodne pronevere opštinskog novca. Posle izlaska iz zatvora on je ceo odbor DS preveo u SNS. Njegov slučaj još nije sudski okončan³¹.

²⁷ http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---zavr_ni-izve_taj.pdf

²⁸ <http://www.rra.org.rs/cirilica/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera>

²⁹ Centar za istraživačko novinarstvo, <https://www.cins.rs/srpski/search-postupci-protiv-funkcionera/>

³⁰ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/10/Zoran-Stankovi%C4%87-pov-Zak.pdf>

³¹ Izvor: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=15&nav_id=651960

<http://toplickevesti.com/bojnik-svi-odbornici-prelaze-u-sns.html>

<http://jugmedia.rs/poverenik-sns-bivsi-lider-ds/>

Preporuke

Transparentnost – Srbija preporučuje da se radi rešavanja ovde opisanih problema, promene propisi i praksa u sledećim pravcima:

1. Zabrana učešća politički izabranih javnih funkcionera (ministri i državni sekretari, predsednik Vlade, narodni poslanici, poslanici i odbornice, gradonačelnici, pokrajinski sekretari itd.) na promotivnim skupovima, posetama, konferencijama i slično koje organizuju organi vlasti tokom izborne kampanje, kao i drugim događajima koji su namenjeni medijskoj promociji, osim kada je jasno naznačeno da je reč o aktivnosti koju sprovodi politička stranka, koalicija ili grupa građana koja učestvuje na izborima;
2. Uređivanje pojedinih aktivnosti organa vlasti i javnih funkcionera generalno, kako bi se smanjio prostor za diskreciono odlučivanje od slučaja do slučaja (npr. uvođenje pravila u kojim slučajevima ministar mora da prisustvuje svečanom otvaranju nekog objekta u čijoj izgradnji je učestvovalo ministarstvo – po vrednosti ili vrsti);
3. Preciziranje pravila o odnosu organa vlasti i medija – potpuna zabrana, delimična zabrana (u doba izborne kampanje) ili jasna pravila o tome kada i na koji način organi vlasti mogu pokrivati troškove medijskog praćenja njihovih aktivnosti;
4. Preciziranje pravila o obaveštavanju javnosti o radu organa vlasti i javnih funkcionera – koje se informacije moraju objaviti na veb-sajtovima, u kojim slučajevima se obavezno ili po pravilu izdaju saopštenja i sazivaju konferencije za štampu i slično;
5. Preciziranje pravila o postupanju funkcionera kada u zvaničnim prilikama dobiju pitanje koje se odnosi na njihove političke stranke;
6. Detaljnije i sveobuhvatnije uređivanje pitanja javnog i političkog oglašavanja;
7. Preciziranje i praćenje primene pravila o finansiranju medija ili medijskih programa kada je to finansiranje namenjeno praćenju rada organa vlasti, kako se na ovaj način ne bi finansiralo pohvalno izveštavanje o aktivnostima javnih funkcionera koji dodeljuju ta sredstva;
8. Detaljnije uređivanje planiranja aktivnosti organa vlasti, u skladu sa usvojenim strateškim aktima, kako bi se smanjio prostor za diskreciju i „tempiranje“ promotivnih aktivnosti u doba izborne kampanje;
9. Postavljanje ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere za preuzimanje novih obaveza, oprost dugova, odricanje od javne imovine i javne rashode u periodu izborne kampanje;
10. Zakonsko preciziranje ovlašćenja Vlade i drugih organa vlasti kada su u „tehničkom mandatu“, u cilju da se ona svede na obavljanje neodložnih poslova;
11. Preciziranje dužnosti pojedinih organa u vezi sa praćenjem poštovanja pravila koja imaju za cilj da spreče „funkcionersku kampanju“ i druge vidove zloupotrebe javnih resursa za potrebe kampanje;
12. Donošenje i primena „prelaznih rešenja“ do potpunog uređenja ove materije – formiranje Nadzornog odbora pre izbora i angažovanje ovog tela na sprečavanju zloupotrebe javnih resursa; donošenje obavezujućih pravila ili preporuka REM o načinu izveštavanja medija o aktivnostima javnih funkcionera tokom kampanje (npr. bez video pokrivanja i audio snimka govora funkcionera); monitoring aktivnosti javnih funkcionera u kampanji od strane Agencije za borbu protiv korupcije; praćenje preuzimanja obaveza i javnih rashoda od strane Fiskalnog saveta; revizija poslovanja korisnika budžeta u periodu izborne kampanje

od strane Državne revizorske institucije; otvoreni poziv javnog tužilaštva za prijavljivanje zloupotreba javnih resursa u vezi sa izbornom kampanjom, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem i drugih povezanih krivičnih dela, stavljanje u izgled zaštite svedoka takvih događaja i istraživanje sumnji u postojanje ovih krivičnih dela i pre dobijanja krivičnih prijava.