

Inicijativa ALAC:

Transparentnosti Srbija u više navrata građani su ukazivali na slučajeve takozvane "funkcionerske kampanje", odnosno pojavu intenzivnih promotivnih aktivnosti funkcionera u vreme izborne kampanje. Reč je o pojavi koju je i sama TS zapazila u monitoringu kampanje za izbore 2012, 2014. i 2016. godine.

U julu 2016. godine TS je uputila inicijativu radnoj grupi koja radi na novom Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije da se ova oblast delimično reguliše u tekstu tog zakona, kroz član 47 Nacrta (član 29 aktuelnog Zakona) i kroz pojmovnik u koji bi se uveo pojam "promotivne aktivnosti":

Promotivna aktivnost je aktivnost funkcionera, organa vlasti ili drugog lica koja ima za cilj ili se može s razlogom očekivati da će imati za posledicu objavljivanje reči, lika ili glasa funkcionera u medijima.

Neke od novih odredbi člana 47 bile bi: "Funkcioner ne sme da učestvuje u aktivnostima političkog subjekta u svojstvu javnog funkcionera", "Funkcioner može da učestvuje u promotivnim aktivnostima političkog subjekta u svojstvu člana, kandidata ili zastupnika političkog subjekta, odnosno kao građanin koji podržava politički subjekt" i "Funkcioner u doba izborne kampanje ne sme organizovati promotivne aktivnosti, sprovoditi ih, niti učestvovati u promotivnim aktivnostima koje organizuju drugi, osim kada je propisana obaveza ili je uobičajeno da se promotivna aktivnost izvrši u određeno vreme i na određeni način, i kada je jedino javni funkcioner ovlašćen da tu obavezu ispuni".

U obrazloženju je TS pojasnila da su promotivne aktivnosti nesumnjivo aktivnosti koje se saopštavaju medijima (npr. saopštenja, izjave), događaji namenjeni medijima (npr. konferencije za štampu), događaji na koji se pozivaju mediji (otvaranja gradilišta), događaji kojima se omogućava prisustvo medija, čak i kada nema formalnog poziva, te događaji koji inicijalno nisu bili javni, ali se naknadno promovišu (naknadno obaveštavanje). Promotivne aktivnosti mogu biti neplaćene, mogu sadržati posredne troškove za budžet (npr. upućivanje saopštenja iz ministarskih kabineta) ili nositi direktne troškove (objavljivanje oglasa u ime opštine ili javnog preduzeća u dnevnoj štampi, distribucija opštinskog glasila u povećanom broju primeraka).

U obrazloženju predloženih izmena člana 47. TS je ukazala da je trenutno najzastupljeniji oblik zloupotrebe javne funkcije za političku promociju obavljanje navodno redovnih aktivnosti javnog funkcionera i organa vlasti kojim rukovodi u doba izborne kampanje. To pitanje se može urediti kroz izborne i medijske propise. Na ovom mestu su predložene norme koje se prevashodno odnose na ponašanje javnog funkcionera u doba izborne kampanje, mada uređuju i pojedina druga pitanja. Namera uređivanja nije da se ograniče promotivne aktivnosti organa vlasti koje su u korist javnog interesa, već zloupotreba koja se odvija kroz povećanu razmeru te promocije ili naglašeno učešće javnog funkcionera u promociji, a što se jasno može povezati sa činjenicom da su raspisani izbori na kojima taj funkcioner direktno učestvuje ili na kojima ima svoje favorite.

Detaljno obrazloženo je dato u prilogu.

Prilog: Dopis radnoj grupi

**Предлог за измену и допуну члана у Закону о Агенцији за борбу против корупције у
вези са раздвајањем политичке и јавне функције**

Транспарентност – Србија

јул 2016

(радној групи за израду Закона доставио програмски директор ТС Немања Ненадић)

Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту

Члан 47.

Функционер може да буде члан политичке странке, да обавља функцију у политичкој странци, да буде кандидат или заступник политичког субјекта или да на други начин подржава политички субјект и учествује у његовом раду, ако му то другим законом није забрањено.

Функционер не сме да користи јавну функцију и јавне ресурсе у корист или на штету промоције политичких субјеката.

Не сматра се повредом забране из става 2. овог члана, када функционер користи јавне ресурсе ради заштите безбедности, на основу прописа или одлуке органа који се стара о безбедности функционера, чланова његове породице или трећих лица.

Функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа јавне власти у коме обавља јавну функцију или став политичког субјекта.

Одредба става 4. овог члана не односи се на народне посланике, посланике и одборнике, осим када говоре у својству руководиоца скупштине или скупштинског радног тела.

Функционер не сме да учествује у активностима политичког субјекта у својству јавног функционера.

Функционер из ст. 1. овог члана, може да учествује у промотивним активностима политичког субјекта у својству члана, кандидата или заступника политичког субјекта, односно као грађанин који подржава политички субјект.

Функционер из ст. 1. овог члана, у доба изборне кампање, не сме организовати промотивне активности, спроводити их, нити учествовати у промотивним активностима које организују други, осим када је прописана обавеза или је уобичајено да се промотивна активност изврши у одређено време и на одређени начин, и када је једино јавни функционер овлашћен да ту обавезу испуни.

Издвојена одредба, допуна појмовника у Закону:

„Промотивна активност“ је активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима.

Образложење допуне појмовника:

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).

Иако је сврха дефинисања да се уреди ограничења за функционере у доба изборне кампање, дефиниција садржи општи појам, без тог ближег одређења. Наиме, у посебном члану се прописује шта све функционер сме, а шта не сме.

Ова одредба би своје место нашла у члану Закона који прописује дефиниције.

Образложење норме:

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 злоупотреба која се одвија кроз повећану размеру 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.

Овај предлог је модификован у односу на онај који смо претходно дали, на почетку рада радне групе. Идеја норме и проблем који треба да се реши су све време исти, а искуства из последње изборне кампање (2016), у којој је „функционерска кампања“ имала значајну улогу (као и у претходним изборним циклусима), само потврђују

потребу за увођењем правила. Поред тога, очигледно је да су решења из актуелног Закона о Агенцији за борбу против корупције, па и решења која су предложена у актуелном нацрту, недовољна да реше проблеме због којих су ове норме и уведене у правни систем Републике Србије.

У прилог томе говори и чињеница да су поступци због кршења норме актуелног члана 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције изузетно ретки – према доступним подацима, постоји само један случај у којем је изречена мера у првом степену, која се разматра пред Одбором Агенције и још један случај у којем Одбор није прихватио првостепену одлуку. Иако се овако мали број случајева које је Агенција испитивала може приписати и недовољном пријављивању кршења закона, 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.

У односу на актуелни текст Закона и актуелни нацрт(радну верзију) новог Закона, из којег је преузета нумерација члана, 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 партијске од јавне функције.

Први став је благо модификован у односу на постојећи текст Закона, тако да тачније одражава суштину ствари. Наиме, нико не може бити члан другог политичког субјекта осим политичке странке. Поред тога, изричито су поменуте и неке ситуације које до сада нису биле уређене – када функционер није члан странке, али је кандидат политичког субјекта на изборима („нестраначки кандидат“, „кандидат групе грађана“), када је заступник политичког субјекта (а није ни члан, ни кандидат), или када, на неки други начин, даје подршку и учествује у раду политичког субјекта (препоручивање грађанима да гласају, учешће на страначкој трибини и слично). Одредба ст. 1. не прописује нове забране за политичке активности јавних функционера, већ се позива на постојеће. Неким јавним функционерима је самим Уставом или другим законима забрањено да буду чланови политичких странака или да учествују у политичким активностима. С друге стране, ова одредба је потребна како би се нагласило да се поједине друге забране из овог закона не односе на вршење функције у политичкој странци (нпр. ограничења вршења функције у органима других правних лица) или на обављање политичких активности, јер би се иначе могло тумачити другачије.

Други став је такође модификован у односу на постојећу одредбу Закона. Док се у постојећој одредби 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 сада) да министар користи јавне ресурсе (нпр. службени аутомобил) како би посетио скуп који организује његова политичка странка или да ангажује запослене у кабинету да шаљу позиве на страначки скуп, већ би било забрањено да у својству министра присуствује или промовише скуп који је сазван да би се критиковала политика или тражила забрана неких других странака.

Стар 3. садржи садржински идентичне норме као што су оне у постојећем тексту Закона, али прецизније изражене.

Став 4. је пренет из постојећег Закона, уз обједињавање појма политичке странке и политичког субјекта. Њиме се предвиђа дужност јавног функционера да јасно предочи у којем својству говори у одређеној прилици.

Став 5. је пренет из постојећег Закона, али и битно допуњен. Том одредбом је, наиме, предвиђен изузетак од општег правила о раздвајању јавне од политичке функције, тамо где раздвајање није могуће или није примерено, 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, оно што важи за сваког члана скупштине, не важи увек и за скупштинске руководиоце. Тако, 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.

Напомена: у радној верзији из јуна 2016. ставови 4. и 5. су обједињени.

Одредба ст. 6. важила би за све функционере, без разлике, како оне који иначе могу да буду политички ангажовани, тако и за оне којима је то иначе забрањено. Ова забрана до сада није постојала, или макар није била формулисана на изричит начин. Наиме, од функционера се тражило да разграниче („јасно предоче“) у којем својству наступају, а било им је забрањено и да „користе јавне ресурсе“. Међутим, није било јасно да ли би и само присуство државног функционера страначком скупу (нпр. ако нису коришћени неки други јавни ресурси осим времена функционера) било забрањено. Нова одредба би отклонила и такве дилеме.

Одредба ст. 7. односи се само на неке јавне функционере – оне којима је допуштено политичко ангажовање. За њих се предвиђа да могу да учествују у промотивним активностима политичког субјекта. Пошто постоји генерална забрана да они то чине у својству јавних функционера, наставак норме, у којем се одређује да они то чине „у својству члана, кандидата или заступника политичког субјекта, односно као грађанин који подржава политички субјект“ је можда и непотребан, али се може оставити како би се отклониле евентуалне дилеме.

Одредба ст. 8. 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. 8. функционер не сме да сам организује промотивне активности, да их спроводи, нити да учествује у промотивним активностима других субјеката. Шта се сматра промотивним активностима дефинисано је у посебној норми, која је ушла у појмовник овог закона. Реч је о широком спектру активности које као заједнички елемент имају медијску промоцију (мада, поред тога, могу имати и неке друге циљеве).

Изузетак представљају ситуације код којих су кумулативно задовољена два услова. Први услов се може задовољнити на разне начине - да је прописано или уобичајено да се одређена активност мора извршити у одређено време и на одређени начин. На пример, ако је уобичајено у дужем низу година да филмски фестивал отвара градоначелник, од те се праксе не би морало одступити само због тога што је наступила предизборна кампања; или, ако је прописано да неку награду уручује председник Републике или председник Народне скупштине, то ће свакако учинити и у доба изборне кампање. С друге стране, такав услов не би био испуњен уколико би свечано отварање неких радова било организовано баш у доба изборне кампање (јер не постоји обавеза у прописима да се организује свечано отварање радова, нити се оно организује у сваком случају).

Одредбу о томе да се одређена активност врши на одређени начин треба тумачити тако да није дозвољено да се управо у доба кампање уобичајени интензитет промоције повећава. На пример, да сваке године манифестацију отвара директор школе, а у доба кампање министар просвете; да је уобичајено да се поводом неког догађаја даје саопштење, а у доба кампање се истим поводом заказује конференција за штампу итд.

Да би био задовољен други услов, није довољно да је одређена активност предвиђена прописима или уобичајена, већ је потребно да тај пропис или обичај указују управо на одређеног функционера, да управо он мора да обави ту активност. На пример, министар спољних послова 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 функционери тог

ранга, а не, на пример, амбасадори. С друге стране, иако нпр. министарство има законску дужност да надзире извођење радова који се финансирају са њихове буџетске линије, не би био испуњен услов да министар обилази градилишта или свечано отвара објекат, зато што би једнако овлашћен да то учини био и службеник који не обавља политичку функцију нити учествује у кампањи.