

Funkcionerska kampanja u Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije

Među brojnim predlozima za izmene Nacrta zakona o sprečavanju korupcije koje je Transparentnost Srbije dostavila Ministarstvu pravde u okviru javne isprave, nalazi se i amandman na član koji reguliše razdvajanje javne i političke funkcije, a koji bi delimično trebalo da reguliše i problem "funkcionerskih izbornih kampanja".

Naime, trenutno je 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 da se spreče zloupotrebe kroz povećane razmere te promocije ili naglašeno učestće 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.

Ideja norme i problem koji treba da se reši su sve vreme isti, a iskustva iz svih izbornih kampanja koje je Transparentnost Srbija pratila pokazuju da „funkcionerska kampanja“ ima sve značajniju ulogu, što dodatno potvrđuje potrebu za uvođenjem pravila. Pored toga, očigledno je da su rešenja iz aktuelnog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, pa i rešenja koja su predložena u aktuelnom nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije, nedovoljna da reše probleme zbog kojih su ove norme i uvedene u pravni sistem Republike Srbije.

U prilog tome govori i činjenica da su utvrđeni slučajevi kršenja norme aktuelnog člana 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije izuzetno retki. Iako se mali broj slučajeva može pripisati nedovoljnom prijavljivanju kršenja zakona, dugim postupcima ili spornim odlukama Agencije u tim predmetima, smatramo da su daleko češće situacije u kojima norme Zakona nisu ni povređene, iako je nesumnjivo postojalo delovanje funkcionera koje uopšte nije u skladu sa javnim interesom ili kod kojeg je interesu političkog subjekta data prednost nad javnim.

U vezi sa pitanjima koja uređuje ovaj član, postoje i određeni međunarodni standardi (ODIHR i Venecijanska komisija), kao i pojedini dobri primeri iz uporedne prakse. U nekim slučajevima, propisi iz uporedne prakse predviđaju znatno striktnija ograničenja za javne funkcionere, nego što su rešenja koja se predlažu za ovu normu. O tim pitanjima je Transparentnost Srbija više puta pisala, a ključni nalazi se nalaze u publikaciji „Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa“, koja je dostupna na sledećem linku:

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf

Aktuelni Nacrt

Tekst nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije ne donosi rešenje za uočene probleme. U prvom stavu se donosi opšte pravilo o mogućnosti da funkcioneri kojima to zakonom nije zabranjeno mogu da vrše funkcije u političkim subjektima i da učestvuju u njihovim aktivnostima, „ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije“. Iako je se čini da je ova norma dovoljno široka da obuhvati sve neprimerene pojave, ona se može tumačiti veoma različito, a obrazloženje nacrtu zakona se na ta pitanja ne osvrće. Najmanje su sporne situacije kada, na primer, gradonačelnik ili član vlade koji je stranački funkcioner, učestvuje na stranačkim skupovima isključivo vikendom ili posle isteka radnog vremena organa vlasti. Međutim, odluka ministra da istupi iz postojeće stranke i da formira novu, na šta nesumnjivo ima pravo kao građanin, mogla bi da dovede do krize Vlade, blokade u procesu donošenja podzakonskih akata i zakona, dakle, do nesumnjivog ugrožavanja vršenja javne funkcije.

Drugi stav je preuzet iz postojeće odredbe Zakona, prema kojoj javni funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata. Ista je stvar i sa stavom 3, gde se ukazuje na izuzetak kod korišćenja javnih resursa, radi zaštite lične bezbednosti. Ove odredbe zakona su dobre, ali, kako se pokazalo nedovoljne da pokriju sve uobičajene oblike zloupotreba po najmanje dva osnova.

Prvo, pored promocije političkih subjekata, skupovi i javni resursi ne bi smeli da se koriste ni za nanošenje štete protivničkim političkim subjektima, a ne samo za promociju funkcioneru bliske partije, što je sada pokriveno. Drugi problem jeste to što se javni resursi koriste za promociju samog funkcionera koji je u očima javnosti povezan sa određenim političkim subjektom, tako da i bez direktne promocije političkog subjekta od strane funkcionera dolazi do štetne posledice.

Četvrti stav postojećeg nacrtu zakona, takođe je preuzet iz aktuelnog zakona, kao dužnost javnog funkcionera da „uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta“. Ova odredba je takođe korisna, ali su potrebna neka preciziranja. Prvo, zahtev koji se postavlja pred funkcionere je unekoliko preteran, jer će u nekim situacijama iz konteksta biti očigledno u kojem svojstvu funkcioner govori. Na primer, na konferenciji za medije Vlade Srbije ili ministarstva, članovi Vlade mogu nastupati isključivo u tom svojstvu, a ne i u svojstvu stranačkih lidera. I obrnuto, na stranačkom kongresu ili predizbornoj konvenciji, oni nastupaju u stranačkom svojstvu, i nema potrebe da to posebno ističu.

Peti stav od dužnosti predočavanja svojstva u kojem funkcioner nastupa izuzima sve funkcionere koji su izabrani neposredno od strane građana, što je neprimereno rešenje preuzeto iz postojećeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Neposredno izabran od strane građana je i predsednik Republike, i veoma je bitno i za sagovornike i za javnost da znaju da li on nastupa kao čelnik države ili čelnik stranke. Izuzetak je smislen kada je reč o narodnim poslanicima, poslanicima i odbornicima, ali on ne proizlazi iz načina njihovog izbora, već iz prirode funkcije. Naime, oni i jesu izabrani na funkcije kako bi zastupali izbornu platformu određenog političkog subjekta i nema razloga da posebno naglašavaju da to i čine. Međutim, zabuna može da nastane kod lica koja rukovode skupštinom ili njenim radnim telima, gde bi javnost mogla da pomisli da izneti stranački stav predstavlja i stav državnog organa.

Predlog TS

U odnosu na aktuelni tekst Zakona o Agenciji i aktuelni nacrt novog Zakona, iz kojeg je preuzeta numeracija člana, u našem predlogu promene se javljaju već kod naslova. Naslov iznad člana je formulisan tako da bliže odražava suštinu onoga što se uređuje ovim članom, jer je samo članstvo funkcionera u političkoj stranci nešto što ovaj zakon ni do sada nije uređivao. Ono što je predmet uređivanja je obaveza razdvajanja partijsko-političkih od onih aktivnosti koje proističu iz obavljanja javne funkcije.

Prvi stav je blago modifikovan u odnosu na postojeći tekst Zakona, tako da tačnije odražava suštinu stvari. Naime, niko ne može biti član drugog političkog subjekta osim političke stranke. Pored toga, izričito su pomenute i neke situacije koje do sada nisu bile uređene – kada funkcioner nije član stranke, ali je kandidat političkog subjekta na izborima („nestranački kandidat“, „kandidat grupe građana“), kada je zastupnik političkog subjekta (a nije ni član, ni kandidat), ili kada, na neki drugi način, daje podršku i učestvuje u radu političkog subjekta (preporučivanje građanima da glasaju, učešće na stranačkoj tribini i slično). Odredba st. 1. ne propisuje nove zabrane za političke aktivnosti javnih funkcionera, već se poziva na postojeće. Nekim javnim funkcionerima je samim Ustavom ili drugim zakonima zabranjeno da budu članovi političkih stranaka ili da učestvuju u političkim aktivnostima. S druge strane, ova odredba je potrebna kako bi se naglasilo da se pojedine druge zabrane iz ovog zakona ne odnose na vršenje funkcije u političkoj stranci (npr. ograničenja vršenja funkcije u organima drugih pravnih lica) ili na obavljanje političkih aktivnosti, jer bi se inače moglo tumačiti drugačije.

Drugi stav je takođe modifikovan u odnosu na postojeću odredbu Zakona. Dok se u postojećoj odredbi govori o zabrani korišćenja javne funkcije i javnih resursa za promociju političke stranke i političkog subjekta, ovde se norma s jedne strane pojednostavljuje (uključivanje političkih stranaka pod širi pojam političkog subjekta), a s druge strane se precizira i širi. Naime, zabranjeno je koristiti javnu funkciju ne samo za promociju u korist (svog) političkog subjekta, već i na štetu (protivničkog) političkog subjekta. Primera radi, ne samo da bi bilo zabranjeno (kao što je sada) da ministar koristi javne resurse (npr. službeni automobil) kako bi posetio skup koji organizuje njegova politička stranka ili da angažuje zaposlene u kabinetu da šalju pozive na stranački skup, već bi bilo zabranjeno da u svojstvu ministra prisustvuje ili promoviše skup koji je sazvan da bi se kritikovala politika ili tražila zabrana nekih drugih stranaka.

Stav 3. sadrži sadržinski norme koje su slične onima iz postojećeg Zakona, ali stilski modifikovane.

Stav 4. je prenet iz postojećeg Zakona, uz objedinjavanje pojma političke stranke i političkog subjekta. Njime se predviđa dužnost javnog funkcionera da jasno predoči u kojem svojstvu govori u određenoj prilici. Kako funkcioneri koji žele da poštuju zakon ne bi došli u situaciju da predočavaju ove činjenice kada za time nema nikakve potrebe, uvodi se izuzetak od pravila. Neće biti potrebno da funkcioner predočava da li govori kao predstavnik države ili stranke, ako je to očigledno. „Očiglednost“ se sastoji u mestu na kojem se funkcioner obraća javnosti (npr. stranačka govornica/prostorije državnog organa), na osnovu prilike o kojoj je reč (npr. stranačka konferencija za štampu/ potpisivanje međunarodnog ugovora) ili na osnovu vidljivih obeležja (potpis funkcije ispod imena funkcionera na konferenciji kojoj prisustvuje, naziv i logo državnog organa/političke stranke iza funkcionera koji daje izjave, stranačke novine/sajd opštine na kojem se objavljuje saopštenje itd.). Funkcioneri će biti dužni da predoče informacije o svojstvu u kojem govore onda kada postoji mogućnost zabune, na primer,

kada daju izjave za medije telefonski ili na „neutralnim mestima“, u neformalnim susretima sa privrednicima, predstavnicima pravnih lica ili građana itd.

U st. 5. je precizirano da se obaveza predstavljanja, ne odnosi na narodne poslanike, poslanike i odbornike. Tom odredbom je, naime, predviđen izuzetak od opšteg pravila o razdvajanju javne od političke funkcije, tamo gde razdvajanje nije moguće ili nije primereno, kod narodnih poslanika, poslanika i odbornika u skupštinama. Naime, oni i jesu izabrani sa lista pojedinih političkih subjekata, pripadaju poslaničkim i odborničkim grupama političkih subjekata i prirodno je da zastupaju interese političkih subjekata u svom radu u okviru javne funkcije. Međutim, i oni će imati obavezu da ukažu na svojstvo u kojem govore ako u skupštini nisu samo članovi tela, već i rukovodioci. Naime, sagovornici i građani bi mogli biti dovedeni u zabludu da slušaju zvaničan stav državnog organa, a ne stranačku izjavu. Ne bi bilo primereno da predsednik Narodne skupštine ili predsednik skupštinskog odbora, na javnom skupu na kojem učestvuje kao predstavnik Narodne skupštine (u celini) ili određenog odbora, a ne kao predstavnik svoje partije, iznosi stavove koji ne pripadaju zakonodavnom telu, već isključivo stranci iz koje dolazi funkcioner. U odnosu na postojeću normu promena se ogleda i u tome što bi predsednik Republike bio u obavezi da predoči da li nastupa ispred države ili stranke.

Odredba st. 6. važila bi za sve funkcionere, bez razlike, kako one koji inače mogu da budu politički angažovani, tako i za one kojima je to inače zabranjeno. Ova zabrana do sada nije postojala, ili makar nije bila formulisana na izričit način. Naime, od funkcionera se tražilo da razgraniče („jasno predoče“) u kojem svojstvu nastupaju, a bilo im je zabranjeno i da „koriste javne resurse“. Međutim, nije bilo jasno da li bi i samo prisustvo državnog funkcionera stranačkom skupu (npr. ako nisu korišćeni neki drugi javni resursi osim vremena funkcionera) bilo zabranjeno. Nova odredba bi otklonila i takve dileme.

Odredba st. 7. sadrži zabrane za funkcionera koji inače sme da bude politički angažovan, a koje važe samo u doba izborne kampanje. Na ovom mestu treba napomenuti da pojam izborne kampanje, kada su određene aktivnosti zabranjene, treba tumačiti tako da u doba održavanja kampanje za predsedničke ili parlamentarne izbore zabrana važi za sve funkcionere. Kada se pak održavaju pokrajinski, gradski ili opštinski izbori, onda zabranom ne bi bili obuhvaćeni funkcioneri koji obavljaju funkciju van područja na kojem se održavaju izbori (ali bi bili obuhvaćeni npr. funkcioneri Grada Beograda ako se održavaju izbori za gradsku opštinu, ili funkcioneri neke opštine u Vojvodini ako se održavaju pokrajinski izbori). Čak i takvi funkcioneri, koji inače nisu obuhvaćeni zabranom, ne bi smeli da učestvuju u promotivnim aktivnostima na području gde se održavaju izbori (npr. gradonačelnik Niša u doba pokrajinskih izbora u APV ne bi smeo da učestvuje u promotivnim aktivnostima u svojstvu javnog funkcionera u Subotici). Ukoliko ova pravila nisu sama po sebi jasna, onda bi i njih trebalo razraditi u posebnoj normi.

Prema zabrani iz st. 7. funkcioner ne sme da sam organizuje promotivne aktivnosti, da ih sprovodi, niti da učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuje neko drugi. Šta se smatra promotivnim aktivnostima definisano je u posebnoj normi, u st. 8. Reč je o širokom spektru aktivnosti koje kao zajednički element imaju medijsku promociju (mada, pored toga, mogu imati i neke druge ciljeve).

Izuzetak predstavljaju situacije kod kojih su kumulativno zadovoljena dva uslova. Prvi uslov se može zadovoljiti na razne načine - da je propisano ili uobičajeno da se određena aktivnost mora izvršiti u određeno vreme i na određeni način. Na primer, ako je uobičajeno u dužem nizu godina da filmski festival otvara gradonačelnik, od te se prakse ne bi moralo odstupiti samo zbog toga što je nastupila

predizborna kampanja; ili, ako je propisano da neku nagradu uručuje predsednik Republike ili predsednik Narodne skupštine, to će svakako učiniti i u doba izborne kampanje. S druge strane, takav uslov ne bi bio ispunjen ukoliko bi svečano otvaranje nekih radova bilo organizovano baš u doba izborne kampanje (jer ne postoji obaveza u propisima da se organizuje svečano otvaranje radova, niti se ono organizuje u svakom slučaju).

Odredbu o tome da se određena aktivnost vrši na određeni način treba tumačiti tako da nije dozvoljeno da se upravo u doba kampanje povećava uobičajeni intenzitet promocije. Na primer, da svake godine manifestaciju otvara direktor škole, a u doba kampanje ministar prosvete; da je uobičajeno da se povodom nekog događaja daje saopštenje, a u doba kampanje se istim povodom zakazuje svečana konvencija itd.

Da bi bio zadovoljen drugi uslov, nije dovoljno da je određena aktivnost predviđena propisima ili uobičajena, već je potrebno da taj propis ili običaj ukazuju na određenog funkcionera, da upravo on mora da obavi tu aktivnost. Na primer, predsednik Vlade će svakako učestvovati u radu neke međunarodne konferencije i govoriti na konferenciji za štampu koja se tu održava, bez obzira na to što je u toku izborna kampanja, ako je u pitanju konferencija na kojoj učestvuju drugi premijeri, a ne, na primer, samo ministri spoljnih poslova. S druge strane, iako npr. ministarstvo ima zakonsku dužnost da nadzire izvođenje radova koji se finansiraju sa njihove budžetske linije, ne bi bio ispunjen uslov neophodnosti. Naime, ministar nema obavezu da obilazi gradilišta ili da svečano otvara objekat – to bi jednako kvalitetno mogao da uradi i ovlašćeni službenik ministarstva koji ne obavlja političku funkciju niti učestvuje u kampanji.

U st. 8. data je definicija promotivnih aktivnosti u vezi sa kojima su propisane zabrane i ograničenja u prethodnom stavu. „Promotivna aktivnost“ jeste 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.

Promotivne aktivnosti su 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).

Amandman broj 3. razdvajanje javne i političke funkcije

Član 50. i naslov iznad člana 50. menja se i glasi:

„Razdvajanje javne funkcije i aktivnosti u političkom subjektu

Član 50.

Funkcioner može da bude član političke stranke, da obavlja funkciju u političkoj stranci, da bude kandidat ili zastupnik političkog subjekta ili da na drugi način podržava politički subjekt i učestvuje u njegovom radu, ako mu to drugim zakonom nije zabranjeno.

Funkcioner ne sme da koristi javnu funkciju i javne resurse za promociju ili za nanošenje štete političkim subjektima.

Ne smatra se povredom zabrane iz stava 2. ovog člana da se javni resursi koriste u političke svrhe ako je to neophodno radi zaštite bezbednosti funkcionera, članova njegove porodice ili trećih lica, na osnovu propisa ili odluke nadležnog organa.

Funkcioner je dužan da nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa javne vlasti u kome obavlja javnu funkciju ili stav političkog subjekta, izuzev kada je to očigledno na osnovu mesta i prilike u kojoj se stav iznosi ili na osnovu vidljivih obeležja.

Narodni poslanici, poslanici i odbornici imaju obavezu iz st. 4. ovog člana u slučaju da rukovode skupštinom ili skupštinskim radnim telom.

Funkcioneru je zabranjeno da u tom svojstvu učestvuje u aktivnostima političkog subjekta.

U doba izborne kampanje, funkcioneru je zabranjeno da u tom svojstvu organizuje promotivne aktivnosti organa javne vlasti, da ih sprovodi, da učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, izuzev:

- a) kada je propisana obaveza da se promotivna aktivnost izvrši u određeno vreme i na određeni način, i kada je jedino javni funkcioner ovlašćen da tu obavezu ispuni;
- b) kada je reč o javnim manifestacijama, koje se po ustaljenoj praksi sprovode u određeno vreme i uz obavezno učešće tog funkcionera;
- v) kada je učešće funkcionera neophodno zbog održavanja međunarodnih odnosa.“

„Promotivna aktivnost“ iz st. 7. ovog člana jeste 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.