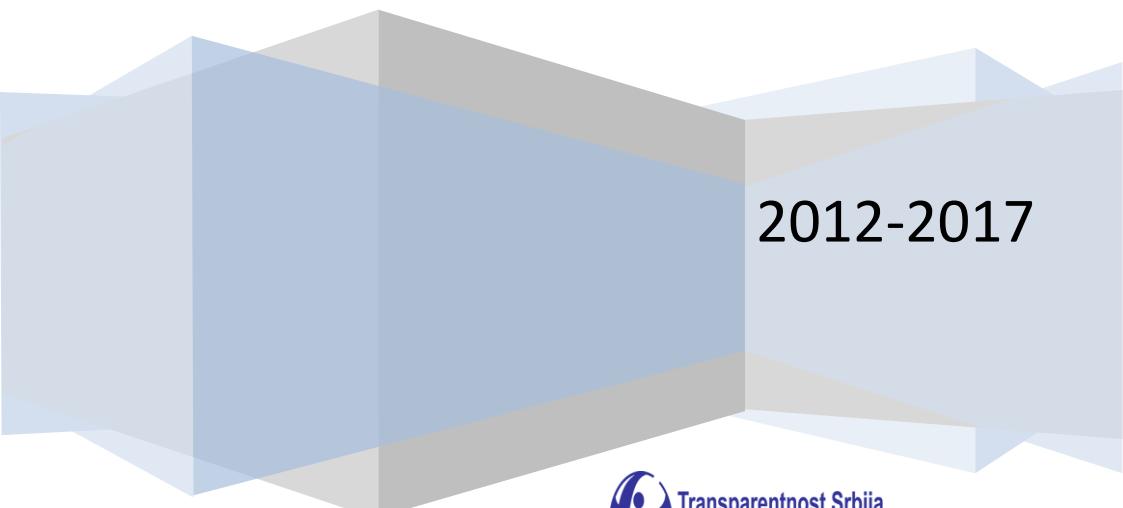


Transparentnost Srbija

Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa

opis problema i moguća rešenja

Zlatko Minić i Nemanja Nenadić



2012-2017



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

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

opis problema i moguća rešenja

Transparentnost – Srbija

Beograd, 2016/2017.

Autori: Zlatko Minić i Nemanja Nenadić

Izdavač:

Transparentnost Srbija

Palmotićevo 31/III

Beograd

Srbija

ts@transparentnost.org.rs

www.transparentnost.org.rs

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Jačanje društvenog integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske kao i praćenje kretanja u borbi protiv korupcije“ koji sprovodi Transparency International, sa svojim članicama iz regiona, 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.



Sadržaj

Funkcionerska kampanja – pojam i glavni nalazi	5
Kako je sada (ne)regulisana funkcionerska kampanja	7
Dosadašnji nalazi monitoringa Transparentnosti Srbija	14
Opšti izbori 2012.....	14
Parlamanterni i beogradski izbori 2014.	17
Parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori 2016.....	21
Predsednički izbori 2017.	24
Opšti zaključak dosadašnjih monitoringa funkcionerske kampanje.....	28
Izveštaji međunarodnih organizacija.....	29
Zajedničke smernice OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije za sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u izbornom procesu	32
Propisi i praksa u regionu	35
Bosna i Hercegovina.....	35
Crna Gora	38
Makedonija	44
Praksa državnih organa u Srbiji.....	48
Regulatorno telo za elektronske medije	48
Agencija za borbu protiv korupcije.....	49
Novi propisi	54
Inicijativa TS za izmenu i dopunu člana u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije u vezi sa razdvajanjem političke i javne funkcije	54
Nacrt novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije... ..	58
Drugi propisi.....	59
Preporuke	60

Funkcionerska kampanja – pojam i glavni nalazi

"Funkcionerska kampanja"¹ je izraz kojim Transparentnost Srbija² označava aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koje se prikazuju 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 partie 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 (reklama).

Ovaj oblik izborne propagande nije obuhvaćen propisima koji uređuju pristup učesnika izbora medijima (npr. ravnometerno 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 četiri izborna ciklusa - 2012, 2014, 2016. i 2017. godine. Glavni nalazi su sledeći:

- vođenje funkcionerske kampanje **uglavnom nije regulisano**, tako da ona u najvećem broju slučajeva, ne predstavlja kršenje zakona zbog kojeg bi funkcioneri, mediji ili neki drugi akteri mogli da budu kažnjeni;
- postoje **slučajevi** kada 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;

¹U užem smislu, funkcionerska kampanja se manifestuje kroz promotivne aktivnosti funkcionera: posete firmama, školama, bolnicama, sudovima, otvaranje fabrika, gradilišta, sajmova, 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, kao što su 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, svećane 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 poglavljju posvećenom monitoringu.

²U međuvremenu su ovaj izraz počele da koriste i druge organizacije koje prate izbore, naročito BIRODI i CRTA, kao i pojedini mediji u Srbiji.

- funkcionerska kampanja **može imati** pozitivne finansijske efekte za političke stranke koje funkcioneri predstavljaju (odnosno sa kojima ih birači identifikuju), kao i **negativne efekte po javne finansije**;
- funkcionerska kampanja je pojava koja **nije svojstvena samo jednoj partiji**, razdoblju, niti nivou vlasti.

Ovu pojavu smo utvrdili na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou, a funkcioneri koji u njoj učestvuju dolaze iz svih partija koje su u posmatranom periodu i uzorku imale svoje predstavnike u vlasti. Stoga se, sa velikom dozom sigurnosti, može pretpostaviti da inicijative za promenu propisa i prakse u ovoj oblasti upravo iz tog razloga nisu realizovane.

Transparentnost Srbija se sve vreme postojanja, a 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 kampanje. TS 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 „pseudodogadjaj“** organizovan radi promocije (te posledično, da izveštavanje sa takvih “dogadaja” bude uzdržano), odnosno o ulozi funkcionera na tim događajima (izveštavanje šta se desilo - otvorena fabrika, na primer - a ne šta je funkcioner uradio i rekao na otvaranju fabrike);
- Regulatorno telo za elektronske medije (REM) 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 na sporne pojave;
- kroz izborno 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 regionala 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, jednom kada bude postojala spremnost za njihovo donošenje.

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 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 sistemu⁴propisuje 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 apropriacija“.

Navedne odredbe bile bi 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

³Krivični zakonik („Sl. glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016)

⁴Zakon 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 103/2015, 99/2016)

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

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 uredena 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.

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 to 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

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

⁷Član 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.“

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 sproveđenja 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 podnositelaca 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.

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 podnositelaca 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.

⁸Zakon 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)

Zakon ne predviđa sankcije za neispunjavanje ove obaveze.

Zakon o izboru predsednika Republike⁹ propisuje da izbore za predsednika Republike sprovode organi koji sprovode 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 izborima¹⁰** 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 vladii¹¹ ne propisuje detaljno ovlašćenja Vlade „u tehničkom mandatu”, koji se praktično podudara sa periodom vođenja funkcionerske kampanje tokom parlamentarnih izbora. 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 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

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

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

¹¹Zakon o vladii („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)

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

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 uštrbu 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

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

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

svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom konцепцијом", 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 opštег 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".

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 Regulatororno 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 „programska sadržaj koji je namenjen informisanju o predizbornim aktivnostima podnositelca izbornih lista i kandidata, njihovom predstavljanju ili političkom oglašavanju", a informisanje o predizbornim aktivnostima kao „programska sadržaj koji se emituje, bez novčane ili druge naknade, u okviru informativnog programa ili posebne emisije isključivo posvećene predizbornoj kampanji, u cilju izveštavanja o predizbornim

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

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

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

radnjama podnositaca 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 zalaže u oblast funkcionerske kampanje (ali je ne reguliše) u odredbama koje se tiču prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista i informisanja o predizbornim aktivnostima podnositaca 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 podnositaca izbornih lista i kandidata obezbedi njihovu zastupljenost u programu bez diskriminacije (član 6).

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

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) i 2017. godine (predsednički izbori).

Opšti izbori 2012

Na izborima 2012. 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. Predsednik Vlade Srbije Mirko Cvetković imao je porast broja aktivnosti u kampanji, u odnosu na isti period godinu dana ranije, od 300% (12 aktivnosti u poređenju sa 4 godinu dana ranije). Predsednica skupštine Slavica Đukić Dejanović imala je rast od 1000% (2/22), gradonačelnik Beograda Dragan Đilas 260% (5/18), a predsednik Srbije Boris Tadić 400% (4/20).

Karakteristični primeri:

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.

U Staroj Pazovi, 11. aprila u 12.00 održana je prezentacija "E-uprava u opštini Stara Pazova" uz prisustvo ministra za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, **Milana Markovića**. U 14.00 istog dana najavljen poseta

člana Predsedništva Demokratske stranke **Milana Markovića** preduzeću "Alegra" u Staroj Pazovi, u okviru aktivnosti u kampanji.

U mestu Bezdan u blizini Sombora, 10. aprila u 14.45 ministar unutrašnjih poslova **Ivica Dačić** obišao je laboratoriju za proizvodnju opojne droge marihuane - skanka, otkrivene u akciji kriminalističke policije MUP-a Srbije i Policijske uprave u Somboru. Nešto ranije istog dana, u 13.00, kandidat za predsednika Srbije i nosilac parlamentarne liste Koalicije SPS-PUPS-JS **Ivica Dačić** posetio je Kulu i razgovarao sa građanima. U 16.00 učestvovao je na predizbornom skupu Koalicije SPS- PUPS-JS u Somboru.

Kao drugi tip potencijalnih zloupotreba notirani su primeri promotivnih aktivnosti koje nemaju nikakve veze sa poslovima koje u okviru svoje nadležnosti ima javni funkcioner.

U Kostolcu, 2. aprila od 11.55 do 13.35 ministar unutrašnjih poslova **Ivica Dačić** obišao je Termoelektranu Kostolac B i početak radova na revitalizaciji Bloka B2.

Aktivnosti bivšeg predsednika Borisa Tadića zasluzuju posebnu pažnju. Bilo je puno aktivnosti navodno organizovanih u svojstvu vršenja javne funkcije, u periodu nakon raspisivanja parlamentarnih izbora a pre podnošenja ostavke na predsedničku funkciju, kao što su posete seoskim gazdinstvima i preduzećima. Snimci ovih poseta su emitovani u okviru redovnog informativnog programa o aktivnostima nosioca javne funkcije, a kasnije su korišćeni u spotovima za kampanju njegove koalicije i predsedničke kandidature.

Još veći problem nastao je nakon što je B. Tadić podneo ostavku na mesto predsednika, istovremeno nastavljajući da aktivno učestvuje u događajima koje su organizovale razne javne institucije, na isti način kao što bi to činio i da se još uvek nalazi na javnoj funkciji. U ovim slučajevima bivši predsednik države nije mogao da izvrši "zloupotrebu službenog položaja" (jer ga nije ni imao), ali su to učinili drugi funkcioneri koji su ga na ovakve događaje pozivali ili mu omogućili da u promocijama zapaženo učestvuje.

U Leskovcu, 18. aprila, u 13.00 na trasi autoputa između Vladičinog Hana i Vranja obeležen je početak radova na izgradnji dve deonice južnog kraka Koridora 10. Obeležavanju su prisustvovali ministar za infrastrukturu **Milutin Mrkonjić**, direktor „Koridora Srbije“ Mihajlo Mišić i kandidat DS za predsednika Srbije, **Boris Tadić**.

3. maja - **predsednički kandidat Boris Tadić, ministar Oliver Dulić i ministar odbrane Dragan Šutanovac** prisustvivali su ceremoniji predaje ključeva u naselju "Stepa Stepanović" u blizini Beograda, u okviru promocije rezultata projekta Ministrastva za prostorno planiranje.

12. maja – Ministar Milutin Mrkonjić i predsednički **kandidat Boris Tadić** prisustvovali su početku radova na izgradnji Žeželjevog mosta u Novom Sadu; **Ministarstvo za infrastrukturu na svom veb-sajtu** postavilo je tim povodom izveštaj pod naslovom “Socijalisti podržavaju Tadića”.

Bilo je još mnogo primera prikrivene kampanje kao što su npr. događaji koje su vodeći političari koristili da promovišu svoju listu ili kandidata:

Početak radova u industrijskoj zoni u Jagodini, u čemu su učestvovali potpredsednica Vlade **Verica Kalanović** (URS) i gradonačelnik Jagodine (JS) **Dragan Marković Palma**.

U Prokuplju, 28. aprila, promocija **predsedničkog kandidata URS i ministra zdravlja Zorana Stankovića**, povodom kupovine novog rendgenskog aparata za lokalnu bolnicu.

Parlamentarni i beogradski izbori 2014.

Na izborima 2014. 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 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 poređila 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 učešnika 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.

Ogromno povećanje broja promotivnih aktivnosti u izbornom periodu, u poređenju sa istim periodom godinu dana ranije, imali su potpredsednik Vlade Aleksandar Vučić (1/17), ministarka Zorana Mihajlović (1/36), ministar bez portfelja Aleksandar Vulin u odnosu na direktora Kancelarije za Kosovo i Metohiju Aleksandra Vulina (0/14)

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 (Siniša Mali i Goran Vesić) 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 dogadjajima 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.

Karakteristični primeri:

Posete privatnim fabrikama i preduzetnicima u svojstvu stranačkih funkcionera, čak i kada je ta prilika korišćena da se govori o budućoj državnoj politici u oblasti privrede i ekonomije, nisu notirane u statistici, s obzirom na to da je, makar teorijski, takva mogućnost jednakost dostupna i nosiocima javnih funkcija i liderima opozicionih partija. Primeri za ovakvu vrstu aktivnosti su sledeći:

Nebojša Stefanović i Rasim Ljajić, kao stranački funkcioneri, 14. februara u fabrici „Jeansi Serbia“ u Leskovcu, dve nedelje kasnije u istoj fabrići boravio je Aleksandar Vučić, ali kao potpredsednik vlade, da bi Rasim Ljajić kao ministar 1. marta položio kamen temeljac za novu fabriku Jeansi u Leskovcu; Nebojša Stefanović i Olgica Batić kao stranački funkcioneri u poseti fabrići Rauch Srbija doo u Koceljevi; Nebojša Stefanović u fabirici Bekament u Aranđelovcu 28. februara; Zorana Mihajlović 18. februara u preduzeću Kopovi a.d u Ubu; Velimir

Ilić 19. februara u firmi Krušik plastika u Valjevu, a 1. marta u Transkopu u Paraćinu; Aleksandar Vulin 4. marta u pirotskom „Tigru“, koji je prethodno u svojstvu ministra posetio Igor Mirović, itd.

Sekretar Privremenog organa **Goran Vesić** posetio je 3. marta školu u Resniku kako bi predstavio projekat uvođenja osobe zadužene za bezbednost „školicajac“ koji će se realizovati u naredne četiri godine. Sa sekretarom je u poseti školi bila, kako je zvanično predstavljena na sajtu Grada Beograda, ministarka razvoja energetike i zaštite životne sredine **Zorana Mihajlović**, koja je tom prilikom govorila o bezbednosti dece. Ministarka je, inače, prva na listi SNS na beogradskim izborima, a posetu školi je iskoristila za stranačku promociju, pa su mediji preneli njenu izjavu u svojstvu potpredsednice SNS da će školske policajce finansirati Grad ukoliko Srpska napredna stranka pobedi na gradskim izborima: „Ova vlast pokazala je da vodi računa o bezbednosti dece, što se može videti prisustvom ‘školicajaca’ u ovoj školi. I, ukoliko građani budu dali poverenje SNS, svaka škola u Beogradu imaće ‘školicajce’ koje će angažovati grad“.

Potpredsednik SNS-a Nebojša Stefanović 9. marta u 10h posetio je štand SNS u Ćićevcu, potom je kao predsednik Skupštine (kako su izvestili Grad Kruševac i lokalni odbor SNS na svojim internet prezentacijama) u 10.45 imao prijem kod gradonačelnika Kruševca Bratislava Gašića, pa je u 11.30 prisustvovao predaji donacije privatne firme i kineske ambasade zdravstvenom centru u istom gradu. U 12.00 je razgovarao sa građanima na štandu SNS-a u Kruševcu, a u 12.30 je kao predsednik Skupštine razgovarao sa privrednicima u Regionalnoj privrednoj komori.

Predsednik SNS **Aleksandar Vučić** 16. februara posetio je Smederevo. Njega je ispred sedišta SNS u tom gradu dočekalo 200 radnika „Želvoza“ koji su prethodnih mesec dana protestovali i držali zgradu lokalne skupštine u blokadi. Mediji su preneli da je Vučić u sedištu SNS-a razgovarao sa delegacijom radnika, pa je „posle telefonskog razgovora sa ministrom finansijski Lazarom Krstićem, dogovoren da se svi problemi u vezi sa socijalnim programom i otpremnim reše do kraja sledeće nedelje“.

Potpredsednik Vlade **Aleksandar Vučić** 5. marta u 10h u Ćupriji je prisustvovao potpisivanju ugovora između Vlade, kompanije „Truck-Lite“ i Opštine Ćuprija. U 12.30 u centru Nacionalne agencije za regionalni razvoj u Zaječaru kao predsednik Srpske napredne stranke razgovarao je s mladima. U 13.00 je kao potpredsednik Vlade razgovarao sa rukovodstvom „RTB Bor“, a u 14.00, kao lider SNS-a je, ispred prostorija Odbora SNS-a, razgovarao s građanima Bora.

Do koje mere državni funkcioneri ne žele da propuste priliku za promociju govore **dva upečatljiva primera:**

Sekretar Privremenog organa **Goran Vesić** posetio je 5. marta zdravstvenu stanicu u Belom Potoku za čiju je laboratoriju nabavljen aparat za ultrazvuk. Vesić je tada izjavio da je pomenuti aparat kupljen u novembru, iz čega se jasno vidi kako je kupovina uređaja izvršena znatno pre izborne kampanje, a da je ta gradska investicija potom iskorišćena kao povod za promociju tokom kampanje.

U drugom slučaju, nakon što su prištinske vlasti 4. marta sprečile **ministre Aleksandra Vulina i Vanju Udovičića** da posete Kosovo, gde je trebalo da uruče stipendije Fonda za mlade talente najboljim studentima završnih godina akademskih studija Prištinskog Univerziteta sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, saopšteno je da je reč o „onemogućavanju države Srbije da pomogne najboljim srpskim studentima u pokrajini da usavrše svoja znanja i talente“. Zaključeno je da će se na taj način „srpskim studentima... ugroziti osnovno civilizacijsko pravo na školovanje i obrazovanje“. Budući da su sigurno postojali i drugi načini da se srpskim studentima na Kosovu dodele stipendije od države Srbije, osim lične predaje od strane ministara, očigledna je namera da se trošenje javnih resursa iskoristi za političku promociju.

Parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori 2016.

Na izborima 2016. 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 neouobičajeno 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. Gradska funkcioneri su druga specifičnost ovog monitoringa. U Beogradu su izbori za odbornike Skupštine grada održani 2014. godine i ove godine nisu raspisani vanredni, zajedno sa izborima u pojedinim opštinama. Gradska funkcioneri su i pored toga bili izuzetno „predizorno-promotivno“ aktivni. Oni su se u najvećem 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 aktivnosti), 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%. Aleksandar Vučić je u posmatranom periodu imao 100% promotivnih aktivnosti više nego godinu dana ranije (10/20), predsednik opštine Zemun Dejan Matić osam puta više (4/32), ministar

Aleksandar Vulin dvostruko više (19/38), a predsednik vojvođanske vlade Bojan Pajtić četiri puta više (4/16).

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 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.

U izveštaju smo ukazali 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. Ukažano je i na primere kada mediji mešaju stranačke i državne funkcije i na praksi organizovanja prevoza za medije na aktivnosti pojedinih funkcionera.

Karakteristični primeri:

Kao i 2014. godine, pozitivno je bilo što je predsednik Srbije bio veoma pasivan. Imao je samo jednu aktivnost koja je svrstana pod promotivne. Nikolić se na samom kraju uključio u kampanju, pojavljivanjem na mitingu SNS u Kragujevcu, gde je poručio da hoće svima jasno i glasno da kaže da želi da na predstojećim izborima pobedi SNS: "Dokazao sam svim građanima Srbije, osim onima koji nemaju oči da vide i uši da čuju, da sam predsednik svih građana Srbije. Danas želim svima jasno i glasno da kažem da želim da na ovim izborima pobedi SNS. Hvala vam što ste mi pružili priliku da svoj stav iznesem jasno, pošto valjda нико у то nije ni sumnjao". Objavljinjem snimka intervjua za lokalnu televiziju na sajtu predsednika Srbije, u kome je Nikolić promovisao Srpsku naprednu stranku, zloupotrebljen je javni resurs u svrhe promocije stranke.

Šef beogradskih odbornika SNS Aleksandar Jovičić (kandidat za predsednika opštine Palilula) i direktor Gradske čistoće Miroslav Bogdanović delili su građanima kante. U okviru akcije, podeljeno je 3.000 besplatnih kanti od 240 litara domaćinstvima na teritoriji beogradskog opštine Palilula.

Ministarka saobraćaja, građevinarstva i infrastrukture Zorana Mihajlović i ministar pravde Nikola Selaković prisustvovali su 4. aprila u 11.00 u Gradskoj kući u Užicu potpisivanju ugovora o donaciji između aerodroma "Nikola Tesla" i "Ponikve". Ugovor su potpisali direktori dva aerodroma Saša Vlašavljević i Saša

Savić. Dvoje ministara su 15 minuta potom, kao stranački funkcioneri, u okviru kampanje, u centru Užica razgovarali sa građanima. Nedugo zatim, 15 minuta kasnije, u 11.30 vratili su se kao stranački funkcioneri u gradsku kuću, na osnivačku skupštinu Unije žena SNS.

Ministar zdravlja Zlatibor Lončar 27. marta u 11 sati posetio je Dom zdravlja u Velikom Gradištu, a potom, sa direktorkom Doma zdravlja i predsednikom opštine i ambulantu u izgradnji u Srednjevu. Nakon toga, u podne, ispred zdravstvene stanice u Srednjevu član Predsedništva Srpske napredne stranke Zlatibor Lončar razgovarao je sa meštanima Srednjeva. Specifičnost u ovom slučaju je što su se stranački stavovi izneti u tom razgovoru našli na sajtu Ministarstva zdravlja - među njima poziv ministra građanima da izađu na izbore i "pomognu premijeru Vučiću", kao i poziv predsednika opštine građanima da izađu na izbore i glasaju kako bi se realizovali planovi SNS u tom mestu.

Premijer Srbije Aleksandar Vučić 3. aprila je, uz veliku medijsku pažnju posetio Kosovo. Dodatnu pažnju medija izazvala je činjenica da je kod hale u kojoj je održan skup na kome je govorio Vučić, u noći pre posete zabeležen incident - bačena je bomba i pucano je na halu. Zanimljivo je da je, iako je bilo najavljenlo da su prepodnevne aktivnosti u kojima učestvuje Vučić, aktivnosti premijera, a da je popodnevni skup u hali, stranačka promocija, mediji su sve vreme izveštavali o napadu na halu u kojoj se "građanima Kosova i Metohije obraća predsednik Vlade".

Na sajtu Kancelarije za Kosovo i Metohiju¹⁸ 15. marta objavljena je izjava direktora Kancelarije Marka Đurića u kojoj poziva da se ne dozovli da se na izborima na vlast u Srbiji vrati opozicija.

Ministar pravde Nikola Selaković i direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju 16. marta su svečano otvorili "urbani džep" (mini park) na Vračaru. Sa njima su bili i gradski menadžer, član gradskog veća i direktor gradskog "Zelenila". Za ovu svečanost grad Beograd organizovao je prevoz novinara na relaciji od oko 3.500 metara, od Starog dvora do ugla Žiće i Vojislava Ilića. Angažovanje ministra pravde i direktora Kancelarije za Kosovo na uređenju parkapovršine 780,4 kvadratnih metara jasnije se može sagledati uz poznavanje činjenice da su oni, kao i gradski menadžer, bili kandidati za odbornike na Vračaru.

Pokrajinski premijer Bojan Pajtić 25. marta je položio kamen temeljac za fiskulturnu salu u selu u opštini Žitište, u kojoj je na vlasti SNS. Lokalni zvaničnici, bar sudeći prema izveštaju na sajtu Vlade Vojvodine, nisu prisustvovali, a Pajtić je naveo da se sala gradi na inicijativu bivšeg rukovodstva opštine, koje je bilo iz DS.

¹⁸<http://www.kim.gov.rs/v1263.php>

Predsednički izbori 2017.

Za **predsedničke izbore 2017.** godine karakteristična je bila veoma kratka izborna kampanja, ali i činjenica da su oni bili nastavak višegodišnje stalne izborne kampanje u kojoj se nalaze državni funkcionери.

Transparentnost Srbija je pratila kampanju po istoj metodologiji kao i 2016. godine, pri čemu je novost bilo praćenje plasiranja funkcionerske kampanje u elektronskim medijima kao i zastupljenost i kontekst (pozitivan/negativan) pojavljivanja kandidata na naslovnim stranicama dnevne štampe. S obzirom na to da je i 2016. godina bila izborna, broj aktivnosti smo poredili sa neizbornom 2015. godinom, ali i sa izbornom 2016.

Funkcionerska kampanja predsednika Vlade Srbije i kandidata devet vladajućih stranaka Aleksandra Vučića bila je dominantna odlika ove izborne kampanje. Imao je 2,5 puta više promotivnih aktivnosti nego u istom periodu neizborne 2015. godine i 40% više nego u istom periodu tokom kampanje 2016. godine. U medijima je Vučić dominirao s jedne strane svojim aktivnostima kao premijer, od kojih je većina bila promotivne prirode, a s druge strane dobio je impozantan prostor u blokovima posvećenim predizbornim aktivnostima zahvaljujući velikom broju grandioznih promotivnih skupova na koji su dovožene pristalice iz drugih mesta.

U funkcionersku kampanju podrške Vučiću uključili su se i drugi članovi Vlade. Među onima koji su bili obuhvaćeni monitoringom, po broju promotivnih aktivnosti izdvojili su se Mladen Šarčević, Vanja Udovičić, Nebojša Stefanović, Rasim Ljajić i Zorana Mihajlović, sa 58 promotivnih, a ukupno 141 aktivnošću tokom posmatranih 30 dana. Izuzetno je bio aktivan i Aleksandar Vulin, ali je zapažen broj njegovih promotivnih aktivnosti postao svakodnevica još od 2014. godine (bilo da traje kampanja ili ne), te je u ovom ciklusu izostavljen iz monitoringa i ostao "van konkurenkcije".

Naročito upada u oči intenziviranje funkcionerske kampanje u poslednja dva dana pred početak i prvog dana nakon nastupanja izborne tištine. Aleksandar Vučić tokom ta tri dana nije bio preterano aktivan kao predsednik Vlade (ukupno tri aktivnosti, od toga samo jedna promotivna i bez aktivnosti na dan izborne tištine), ali je to nadoknadilo sedam ministara sa 40 aktivnosti, od toga 26 promotivnih (podaci se odnose samo na sedam ministara obuhvaćenih monitoringom).

Aleksandar Vučić je u izveštajima medija sa stranačkih promotivnih skupova u značajnom broju slučajeva predstavljan istovremeno kao premijer i predsednički kandidat, a funkcioneri SNS kao stranački funkcioneri i ministri, što je posebno

bilo izraženo kada su mediji prenosili njihove govore o temama iz resora kojima se bave u Vladi.

Za razliku od 2016. godine, stranački stavovi i poruke sada nisu plasirani preko sajtova državnih organa, obuhvaćenih monitoringom, ali je registrovan drastičan primer zloupotrebe javnih resursa i kršenja člana 29.2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije na sajtu Grada Sombora. Gradonačelnica Dušanka Golubović je, naime, pozvala građane da masovno glasaju za Aleksandra Vučića, kako bi Vlada postala "dužnik" Sombora i Somboraca i kako bi posle izbora izgradila neophodne infrastrukturne objekte.

Bilo je, međutim, vidljivije korišćenje drugih javnih resursa. Prvi put smo tokom kampanje videli snimak korišćenja resursa javnog preduzeća (prilog TV Al Džazira Balkan o skupu SNS u Mladenovcu). Bilo je nekoliko vesti i izjava o pritiscima na zaposlene u javnom sektoru da prisustvuju skupovima u organizaciji SNS.

U tri dana pred izbore zabeležene su i jedine aktivnosti, u svojstvu javnog funkcionera, predsednika opštine Čajetina Milana Stamatovića. Sve tri su bile iz kategorije promotivnih aktivnosti. U slučaju Stamatovića konstatovana je i jedna konkretna zloupotreba javnih resursa. Martovsko izdanje biltena¹⁹ koji izdaje i finansira opština Čajetina imalo je za temu broja "Naš predsednik za predsednika Srbije" a devet stranica bilo je posvećeno Stamatovićevoj kandidaturi.

Saša Janković podneo je u februaru 2017. ostavku na funkciju zaštitnika građana, ali Skupština Srbije nije tu ostavku konstatovala. Janković je stoga formalno bio funkcioner u vreme kampanje, ali nisu konstatovane bilo kakve njegove aktivnosti u tom svojstvu od podnošenja ostavke do okončanja kampanje.

I u ovoj kampanji viđeno je "vezivanje" državnih aktivnosti, tačnije promotivnih aktivnosti sa stranačkim mitinzima. Premijer i ministri su obilazili fabrike, škole, a potom se u istom ili obližnjem gradu sakupljali na predizbornom mitingu.

Na naslovnim stranicama dnevnih listova dominirali su naslovi (najčešće uz fotografiju) o Vučiću u pozitivnom kontekstu, što je posebno bilo naglašeno u nedelji od 22. do 28. marta. Ravnomerne je bio zastupljen na naslovnim stranicama kao premijer i kao kandidat za predsednika. Jedini je koji se pojavio na naslovnim stranicama niških Narodnih novina. Kao premijer, pojavio se i na naslovnoj stranici Sportskog žurnala (pored Vučića, jedno pojavljivanje nekog funkcionera ili kandidata, na naslovnoj stranici sportskog dnevnog lista imao je dva puta ministar sporta Vanja Udovičić).

Karakteristični primeri:

¹⁹<http://www.cajetina.org.rs/sites/default/files/BILTEN-MART-%20WEB.pdf>

Iz fabrike na miting:

četvrtak, 2. mart

VRANJE - U 15.00 na Železničkoj stanici (Radnička 12) otvaranje rekonstruisane deonice Vranjska Banja-Ristovac na međunarodnom železničkom koridoru 10 između Niša i Preševa. Prisustvovaće premijer Srbije Aleksandar Vučić, ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović, ambasador Rusije Aleksandar Čepurin, generalni direktor kompanije "RŽD Internešnal" Sergej Pavlov (prevoz za novinare u 10.15 ispred zgrade "Infrastruktura železnice Srbije", Nemanjinia 6).

VRANJE - U 18.00 u Sportskoj hali (Bulevar AVNOJ-a 1) miting predsedničkog kandidata Srpske napredne stranke Aleksandra Vučića.

utorak, 7 mart

SUBOTICA - U 12.00 (Batinska 94, slobodna industrijska zona) **premijer Srbije Aleksandar Vučić** obići će -fabriku Kontinental, a prisustvovaće i otvaranju novog pogona te fabrike.

SUBOTICA - U 15.00 ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović obići će radove na izgradnji ipsilon kraka na Koridoru 10 (deonica granični prelaz Kelebjia-petlja Subotica jug, na nadvožnjaku petlje Subotica jug).

SUBOTICA - U 17.00 u Hali sportova miting kandidata Aleksandra Vučića.

Funkcionerska kampanja u medijima, na primeru 19. marta i centralnih informativnih emisija:

Otvaranje atletskog stadiona u Novom Pazaru 19. marta bilo je prva vest u dnevnicima četiri TV stanice, dok je na TV N1 to bila četvrta vest. Na otvaranju je predsednik Vlade Aleksandar Vučić govorio o više tema (atletika, ulaganje u Novi Pazar i Sandžak, međunacionalni odnosi), dok je potpredsednik Vlade i ministar telekomunikacija i turizma Rasim Ljajić govorio o značaju stadiona i potrebi da se omladina "skloni sa ulice". Vučić je u izjavi novinarima posle ceremonije govorio i o Kosovu, i o izbornoj trci. Zanimljivo je da je Vučić najavio da će 29. marta u novopazarski Dijagnostički centar stići oprema koja će omogućiti da centar počne da radi. Centar je, inače, svečano otvoren u decembru 2015. godine.

RTS je **19. marta** u prilogu koji je trajao 3:35 izvestila o otvaranju stadiona uz izjavu i snimak atletičara a potom je prenela jednu izjavu **Ljajića** (0:17) i tri izjave **Vučića** (ukupno 1:06) na razne teme. Prilog o stadionu trajao je 1:28 a prilog o izjavama dvojice funkcionera 2:07.U bloku o izbornoj kampanji RTS je emitovao

po jednu izjavu (ili video prilog/kratki spot) svih 11 kandidata, u trajanju od 12 (Radulović) do 23 (Vučić) sekunde. Vučićeva izjava bila je jedna od izjava novinarima na stadionu, posle otvaranja objekta.RTS tog dana nije imao drugih priloga o promotivnim aktivnostima funkcionera obuhvaćenih monitoringom (bila je izjava Aleksandra Vulina o migrantima) niti o kandidatima.

TV Pink je **19. marta** stadionu i atletičarima posvetila 60 sekundi, a izjavama **premijera** 5:08 minuta. Ukupno je u prilogu bilo pet izjava, među njima i jedna o izbornoj trci. Tu izjavu spiker je najavio rečima da je premijer govorio na temu "može li da izgubi izbore zbog ulaska u izbornu trku Ljubiše Preletačevića Belog za koga Šešelj kaže da je projekat NATO-a". TV Pink je u izbornom bloku praktično imala još dva priloga o Vučiću - u jednom je Muamer Zukorlić pružio podršku Vučiću, dok je u drugom kandidat Vojislav Šešelj hvalio Vučića kao jakog kandidata koji sigurno ulazi u drugi krug i kritikovao Jeremića i Jankovića kao "kompromitovane". U drugom delu Dnevnika emitovan je **opširniji prilog** o poseti Aleksandra Vučića Novom Pazaru, u trajanju od 19:38, sa trominutnom izjavom Rasima Ljajića i dve izjave Aleksandra Vučića u ukupnom trajanju od 16 minuta i 15 sekundi.

Prva vest na **TV N1** **19. martaje** bila u vezi sa incidentom u Novom Sadu (stavljanje lisica građaninu koji je trubio pristalicama SNS-a), uz pisani izjavu ministra Stefanovića. Druga vest je bila o glasanju u dijaspori, uz izjavu ministarke Ane Brnabić, dok je vest o otvaranju stadiona bila četvrta, posle vesti o klađenju na predsedničke kandidate. Vest o otvaranju stadiona glasila je da je "predsednički **kandidat** vladajuće koalicije Aleksandar **Vučić** otvorio atletski stadion u Novom Pazaru i najavio dalje investicije". Spiker je kratko prepričao Vučićovo izlaganje o Kosovu i naveo da je komentarisao optužbe protivkandidata o helikopteru i Savamali. Prilog se nije bavio stadionom.

B92 je **19. marta** izvestila da je Aleksandar **Vučić** otvorio atletski stadion i najavio nove investicije. Prilog se nije bavio stadionom. U prilogu od 3:02 prenete su tri izjave Vučića, ukupnog trajanja 79 sekundi.

Studio B je **19. marta** o samom stadionu izvestio kroz citiranje reči Aleksandra **Vučića**. Prilog je trajao 4:45, od toga četiri izjave Aleksandra Vučića (o auto putu, ulaganjima, izvozu, Kosovu) u trajanju 3:41.

Opšti zaključak dosadašnjih monitoringa funkcionerske kampanje

“Funkcionersku kampanju”, kao “suplement” uz regularne partijske promocije su koristili svi političari na vlasti od 1990. godine. Međutim, zabrinjava to što prema nalazima istraživanja koja je Transparentnost sprovodila od 2012. godine, ovaj oblik zloupotrebe javnih resursa i prilika za promociju ne jenjava. Tako su, pre pet godina, tadašnji predsednici Republike i Vlade, Tadić i Cvetković, imali 3,3, odnosno 2 promotivne aktivnosti po jednoj nedelji kampanje, nekoliko puta više nego u neizbornom periodu. Umesto da se ova štetna praksa, smanji ili zaustavi, u kontekstu najavljenе borbe protiv korupcije, jačanja vladavine prava i evropskih integracija, njen intenzitet je pojačan. Tako je, u izbornim procesima koji su usledili, prvi potpredsednik Vlade, zatim premijer (a od 2017. predsednik) Vučić imao prosečno 3,5 (2014), 4,5 (2016) odnosno 5,5 (2017) takvih aktivnosti u svakoj nedelji kampanje (radi uporedivosti, podaci za 2014, 2016. i 2017. godinu su obračunati prema metodologiji primenjenoj 2012. godine). Bitno je naglasiti da su “funkcionersku kampanju” vodili ne samo oni javni funkcioničari koji su kandidati na izborima, već i njihovi partijski drugovi i politički partneri.

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), između ostalog se navodi i sledeće (korišćen je nezvanični prevod preporuka na srpski sa sajta OEBS/KDILJP, odnosno „OSCE/ODIHR“, što je skraćenica ove organizacije na engleskom jeziku):

„Zakonodavni okvir pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i ostalim međunarodnim obvezama 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 sprovode kampanju na sloboden 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 izbornoj 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 posteri na kojima se promoviše 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 poruka. To je predstavljalo zloupotrebu nepravedne prednosti koju donosi status vladajuće stranke, uz nedovoljno jasno razdvajanje državnih i stranačkih aktivnosti, što je u suprotnosti sa opredeljenjima OEBS-a i standardima Saveta Evrope SNS i Savez vojvođanskih Mađara su imali podršku stranih državnika.

U izveštaju Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja **predsedničkih izbora 2017. godine** navodi se i sledeće:**kampanjom je dominirao kandidat vladajuće koalicije**, istovremeno i premijer, kojem je išlo u prilog **nejasno razgraničenje** između aktivnosti koje je sprovodio kao deo **izborne kampanje** i onih aktivnosti koje je sprovodio kao premijer. **Neizbalansirano izveštavanje medija i pouzdani navodi o vršenju pritiska na birače i zaposlene** u strukturama usko povezanim s državom kao i **zloupotreba javnih resursa za sprovođenje kampanje**, poljuljali su jednakost mogućnosti u takmičenju učesnika izbora.

Učestale su bile dojave o korišćenju javnih sredstava na različitim nivoima u cilju pružanja podrške gospodinu Vučiću, uključujući pohvale i članke u opštinskim informativnim materijalima u kojima ga se favorizuje kao i upotrebu javnih autobusa za prevoženje pristalica na političke skupove u okviru izborne kampanje.

Pojačane aktivnosti državnih zvaničnika u okviru brojnih društvenih projekata, pogotovo u završnici kampanje, pred same izbore, postavile su pitanje njihove neutralnosti i pridonele nejasnom razgraničenju između državnih dužnosti i aktivnosti unutar kampanje, što je u suprotnosti s opredeljenjima OEBS-a i primerima najbolje međunarodne prakse.

Misija je stoga izdala preporuku (jedna od devet prioritetnih preporuka): **Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti u takmičenju, potrebno je strogo podeliti aktivnosti koje su državničke i one koje su stranačke i pridržavati se te podele.**

U osvrtu na ulogu medija u kampanji, u Izveštaju se navodi: Uopšteno gledajući, većina medija je o kampanji izveštavala pristrasno, pri čemu su sadržajem dominirale teme o aktivnostima vladajuće strukture, naročito premijera.

Kada su izveštavali o aktivnostima gospodina Vučića, uključujući o otvaranjima ili posetama raznim javnim događajima ili prostorima, mediji su formalno delili zvanične aktivnosti od onih koje su se sprovodile u okviru njegove izborne kampanje. Uprkos tome, zbog učestalosti i obima tog izveštavanja, u kombinaciji sa sličnim izveštavanjem o aktivnostima članova vlade, gledaoci nisu mogli jasno da razgraniče o kojim se aktivnostima izveštava kao delu obavljanja zvaničnih dužnosti a o kojima kao delu promocije kandidature gospodina Vučića.

U izveštaju je objavljena preporuka: *Mediji, naročito javni servis, trebalo bi da razmotre usvajanje mera kojima će sami da regulišu svoj rad da bi obezbedili pravednu i nezavisnu uređivačku politiku u praćenju izborne kampanje, uključujući naglašavanje jasnog razgraničenja između zvaničnih aktivnosti kandidata i njihovog pojavljivanja kao dela kampanje kako bi se sprečilo da zbog izveštavanja o državnim zvaničnicima ostali kandidati budu nepravedno zakinuti.*

Zajedničke smernice OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije za sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u izbornom procesu

Zajedničke smernice²⁰ je usvojio Savet za demokratske izbore na 54. sednici (Venecija, 10. marta 2016.) a Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11.-12. marta 2016. godine). Smernice se u dobroj meri zasnivaju na Izveštaju Venecijanske komisije o zloupotrebi javnih (administrativnih) resursa tokom izbornih procesa (2013). Ovaj izveštaj usvojio je Savet za demokratske izbore na 46. sastanku (Venecija, 5. decembra 2013) i Venecijanska komisija na 97. plenarnom zasedanju (Venecija, 6-7 decembar 2013).

Izveštaj definiše javne (administrativne) resurse na sledeći način: "Administrativni resursi uključuju ljudske, finansijske, materijalne i nematerijalne resurse, koji stoje na raspolaganju aktuelnim funkcionerima i javnim službenicima tokom izbora. Oni ovim resursima raspolažu na osnovu prava da upravljaju radom zaposlenih u javnom sektoru, da određuju kako će se trošiti ili koristiti javna sredstva (stvari i novac) i da uređuju pravo korišćenja objekata javne namene. Ovaj pojam uključuje i mogućnosti koje funkcionerima i službenicima stoje na raspolaganju kao stvar prestiža, kao i situacije kada se pojavljuju u javnosti zahvaljujući tome što vrše javnu funkciju, a što im može doneti političku promociju ili drugi oblik podrške".

U Smernicama se konstatuje da je danas jedan od najvažnijih i najčešćih izazova u Evropi i šire, zloupotreba (javnih) administrativnih tokom izbornih procesa. Ova praksa je uspostavljena i rasprostranjena pojava u mnogim evropskim zemljama, uključujući zemlje sa dugogodišnjom tradicijom demokratskih izbora. Nekoliko generacija funkcioneri i državni službenici oву praksu smatraju normalnim delom izbornog procesa. Čini se da čak i ne smatraju takvu praksu nelegitimnim aktivnostima usmerenima protiv drugih kandidata na izborima, koji ne nastupaju sa pozicija nosilaca javnih funkcija. Čini se da je ova pojавa postala deo uspostavljene političke kulture i iako je povezana ne samo sa potencijalno nezakonitim aktivnostima, već i sa aktivnostima koji oslikavaju nedostatak etičkih standarda funkcionera u vezi sa izbornim procesom.

Štaviše, zloupotreba javnih (administrativnih) resursa može biti široko rasprostranjena čak i kada zakon predviđa zabranu donacija od javnih institucija i javnih preduzeća, kao i od institucija i kompanija sa udelom državnog kapitala. U nekim postkomunističkim zemljama, rasprostranjena zloupotreba javnih (administrativnih) resursa može odražavati nedostatak distinkcije između države i vladajuće stranke. Ovo takođe objašnjava povremene navode o široko rasprostranjenoj zloupotrebi javnih medija i javnih ustanova (public facilities) u vezi sa izbornim kampanjama, čak i kada jednako i nepristrasno pokrivanje

²⁰ <http://www.osce.org/odihr/elections/227506?download=true>

političkih stranaka i kandidata od strane državnih medija garantuju postojeći propisi.

U dokumentu se naglašava da zloupotreba javnih (administrativnih) sredstava može uključivati i druge prekršaje ili krivična dela, kao što su pritisci ili pretrje državnim službenicima. Uzakuje se da dokument odnosi i na zloupotrebe dužnosti i javnih resursa od strane državnih službenika ali i suprotno, na pritiske na državne službenike da podrže ili glasaju određene kandidate.

Smernice (izvod):

- Pravni okvir treba da obezbedi opštu zabranu zloupotrebe javnih (administrativnih) resursa tokom izbornog procesa.
- Sankcije za zloupotrebu javnih (administrativnih) resursa moraju biti propisane i moraju se sprovoditi.
- Da bi se osigurala neutralnost javnog sektora tokom izbornog procesa i kako bi se izbegao svaki rizik od sukoba interesa, pravni okvir treba da obezbedi jasno razdvajanje između vršenja političkih funkcija, posebno visokih rukovodećih pozicija i kandidature. U tom smislu, pravni okvir treba da donese niz adekvatnih pravila. Takva pravila mogu uključivati jasna uputstva o tome kako i kada se može voditi kampanja u ličnom svojstvu, kada funkcioneri koji se nadmeću na izborima ne smeju da vrše funkciju a kada moraju da daju ostavku.
- Pravni okvir treba da obezbedi da mediji u javnom vlasništvu objektivno, nepriistrasno i uravnoteženo pokrivaju događaje vezane za izbore. Zakon i praksa treba da osiguraju da mediji u javnom vlasništvu ne budu uključeni u "skrivenu" kampanju za ili protiv pojedinih političkih takmaka.
- Treba napraviti jasnu razliku između rada vlade, aktivnosti državnih službenika i vođenja izborne kampanje.
- Pravni okvir treba da obezbedi dostupnost pouzdanih, raznovrsnih i objektivnih informacija biračima i političkim konkurentima o korišćenju javnih (administrativnih) resursa tokom izbornog procesa. To se odnosi, kako na resurse kojima upravljaju javni organi, tako i na one kojima upravljaju subjekti koji su u vlasništvu ili kontrolisani od strane javnih organa.
- Pravni okvir treba da obezbedi efikasne mehanizme za zabranu organima vlasti i njihovim funkcionerima²¹ da nepravedno iskoriste svoje pozicije održavajući

²¹U originalu stoji izraz „public authorities“, ali se iz konteksta vidi da se misli na zloupotrebe koje mogu da počine organi vlasti ili njihovi funkcioneri, pa je originalni izraz u prevodu proširen da bi bolje odrazio suštinu.

zvanične javne događaje u svrhu izborne kampanje, uključujući dobrotvorne događaje ili događaje koji favorizuju ili stavljuju u podređeni položaj neku političku partiju ili kandidata. Preciznije, reč je o događajima koji podrazumevaju korišćenje finansijskih sredstava (državni ili lokalni budžet), kao i institucionalnih resursa (osoblje, vozila, infrastruktura, telefoni, računari i sl.). Ove zabrane nisu smetnja da se javni funkcioneri kandiduju na izborima i da vode kampanju izvan radnog vremena i bez korišćenja javnih resursa.

- Redovan rad vlade mora se nastaviti tokom izbornog perioda. Međutim, u cilju sprečavanja zloupotrebe javnih (administrativnih) resursa radi ostvarivanja prednosti u izbornom procesu, treba propisati zakonom da se tokom izborne kampanje ne objavljaju značajna saopštenja i informacije koje su usmerene ka stvaranju pozitivne slike o određenoj partiji ili kandidatuili bi se sa njima moglo povezati. Ovo ne uključuje objave koje su postale neophodne usled nepredviđenih okolnosti, kao što su ekonomska i / ili politička dešavanja u zemlji ili regionu. Na primer,to obuhvata slučajeve obraćanja javnosti nakon prirodne katastrofe ili vanrednih situacija druge vrste, ukoliko se moraju preuzeti hitne i neodložne mere.
- Pravni okvir treba da predviđa da tokom izborne kampanje ne bi trebalo da se sprovode imenovanja u javnim organima, osim kada je to neophodno.
- Ključni faktor za efikasno sprečavanje i kažnjavanje zloupotrebe javnih (administrativnih) resursa je istinska politička volja najviših državnih, regionalnih i lokalnih vlasti. Iz tog razloga je od izuzetnog značaja razviti pluralističku političku kulturu, koju karakteriše transparentnost prema biračkom telu, uzajamno razumevanje i osećaj odgovornosti funkcionera koji učestvuju na izborima i opozicionih političkih snaga, kao i poštovanje priznatih vrednosti demokratskog društva .
- Pravni okvir treba da predviđa efikasan sistem za žalbu nadležnom, nezavisnom i nepristrasnom sudu ili ekvivalentnom sudskom telu: nezavisno sudstvo je *sine qua non* uslov za sankcionisanje zloupotrebe javnih resursa.
- Organi ovlašćeni za krivično gonjenje – policija i tužioци - trebalo bi da efikasno i blagovremeno istraže slučajeve zloupotrebe javnih resursa.
- Civilno društvo, uključujući domaće posmatrače izbora, ima ključnu ulogu u izveštavanju o mogućoj zloupotrebi javnih resursa i predlaganju preporuka za poboljšanje zakona i prakse.

Propisi i praksa u regionu

Na regionalnoj konferenciji koju je Transparentnost Srbija organizovala 12. jula 2016. zajedno sa Transparency International predstavljena su pojedina zakonska rešenja (ili odsustvo potrebnih propisa) u vezi sa funkcionerskom kampanjom i praksa njihove primene na Balkanu. Izdvojili smo neke od prikazanih iskustava i problema.

Bosna i Hercegovina²²

Izborni zakon Bosne i Hercegovine u poglavlju 7 reguliše pravila ponašanja u izbornoj kampanji, a u poglavlu 16 obaveze medija u izbornoj kampanji. Od značaja za ovu oblast jeste i podzakonski akt, Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora.

Zakon ne propisuje ograničenja za javne funkcionere po pitanju aktivnosti u toku izborne kampanje (kao što su promotivne aktivnosti poput poseta bolnicama, školama, otvaranje puteva i sl.) Prema Zakonu političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisni kandidati imaju pravo:

- 1) da vode izbornu kampanju u mirnom okruženju
- 2) da organizuju i održavaju javne skupove na kojima mogu slobodno da iznose svoje stavove kako bi stekli podršku birača i
- 3) da štampaju i dele plakate, postere i druge materijale u vezi sa izbornom kampanjom

Kandidati i pristalice političkih stranaka, lista nezavisnih kandidata, lista pripadnika nacionalnih manjina i koalicija, kao i nezavisni kandidati i njihove pristalice, te zaposleni ili na drugi način angažovani u izbornoj administraciji ne smeju da obećavaju novčane nagrade ili druge materijalne koristi s ciljem dobijanja podrške birača niti da prete pristalicama drugih učesnika izbora. Za kršenje ove zabrane propisana je kazna 500,00 do 5.000,00 evra.

Praksa u Bosni i Hercegovini, u čemu se ne razlikuje od drugih zemalja regiona, pokazuje porast broja aktivnosti javnih funkcionera tokom kampanje.

Karakteristični su slučajevi i direktnog povezivanja kandidata odnosno političkih stranaka sa kampanjama državnih organa koje finansiraju državni organi.

²² iz prezentacije Haside Gušić iz Centralne izborne komisije BiH

Primeri:

Kampanja 2010. godine: „Nije kasno za bolji život“ koju su sproveli JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo i Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, kojom prilikom je promovisana politička stranka, čiji su članovi tadašnji ministar i direktor javnog preduzeća.

Kampanja 2012. godine: „Kupuj domaće - kupuj srcem“ koju je sprovelo i finansiralo Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva u iznosu od 1.877.340 evra, kojom prilikom je promovisana politička stranka iz koje je imenovan ministar ovog ministarstva, a ista osoba je i vlasnik kompanija čiji proizvodi su promovisani.

Kampanja 2014. godine: Otvaranje deonica autoputa, kojom prilikom je promovisan premijer Vlade FBiH i ceo vrh političke stranke na vlasti, zajedno sa JP Autoceste FBiH.

Drugi primjeri:

- Izgradnja brojnih infrastrukturnih objekata i saobraćajnica u periodu sproveđenja izbornih kampanja
- Korištenje javnih dobara za promociju političkih stranaka i njihovih kandidata

Političari za takve promotivne aktivnosti i kampanje tvrde da su redovne aktivnosti vlasti.

Što se tiče monitoringa “funkcionerske kampanje”, izborni zakon ne tretira ovu vrstu kampanje zasebno, pa samim time ni njen monitoring. U praksi monitoring uglavnom sprovode nevladin sektor i nezavisni mediji.

Centralna izborna komisija BiH sprovodi postupak protiv političkih subjekata radi utvrđivanja:

- kršenja pravila ponašanja u izbornoj kampanji,
- nezakonitog finansiranja političkog subjekta i njegove izborne kampanje i
- kršenja pravila propisanog medijskog predstavljanja političkih subjekata

CIK BiH može početi istragu ili preuzeti odgovarajuće mere, samostalno ili po prigovoru. Ovlašćena je da odluči da li su politička stranka ili drugo lice prekršili odredbe zakona, da izrekne sankcije bilo kojoj političkoj stranci zbog nepridržavanja odredaba zakona ili da preuzme odgovarajuće administrativne mere.

Političke stranke na odluke CIK BiH mogu uložiti žalbu Apelacionom veću Suda BiH. U dosadašnjoj praksi, Sud BiH je uvažio 12 žalbi političkih stranaka na odluke CIK BiH, izrečene političkim strankama zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka i Poglavlja 15 Izbornog zakona BiH²³. Među uvaženim žalbama je i ona odluka CIK BiH kojom je ozrečena novčana kazna političkoj stranci zbog prekršenih pravila ponašanja u izbornoj kampanji 2012, a u vezi sa reklamnom kampanjom Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva čiji je cilj bila promocija političke stranke.

Informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera na svim nivoima vlasti dozvoljeno je u okviru informativnih programa elektronskih medija, bez navođenja njihove kandidature na izborima i stranačke pripadnosti, kad god se radi o aktivnostima koje proizilaze iz zakonom utvrđenog delokruga organa kojima pripadaju.

Funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smeju imati povlašten položaj prema drugim učesnicima u izbornom procesu (Poglavlje 16 IZ BiH - Mediji u izbornoj kampanji). CIK BiH donosi propise kojima se bliže uređuje primena odredbi Poglavlja Izbornog zakona BiH - Mediji u izbornoj kampanji - i nadležna je za rešavanje po prigovorima na povrede Zakona.

Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izborarazlikuje: političko oglašavanje - podrazumeva emitovanje i objavljivanje oglasa, javnih poziva, spotova i bilo kojeg drugog vidi javnog oglašavanja političkog subjekta i javno oglašavanje - podrazumeva oglašavanje putem medija, plakata, postera, interneta, letaka, pokretnih reklama i svaki drugi vid javnog oglašavanja dostupan biračima i javnosti.

Zakonima u BiH nisu propisana posebna pravila niti druge zabrane u vezi sa budžetskom potrošnjom, novim zapošljavanjima u javnom sektoru ili sličnim izdvajanjima koja bi se mogla dovesti u vezu sa izbornom kampanjom.

Prema oceni Haside Gušić, iznetoj na konferenciji, neophodno je uvođenje pravila ponašanja javnih funkcionera po pitanju aktivnosti u toku izborne kampanje. To bi podrazumevalo da se u periodu zvaničnog trajanja izborne kampanje zakonom zabrani sprovođenje bilo kakvih projekata koji promovišu vladajuće političke stranke i zvaničnike koji su kandidovani za izbore, promocija institucija i javnih preduzeća kojima upravljaju osobe kandidovane za izbore, kao i da se zabrani zapošljavanje u javnom sektoru u tom periodu.

²³Procenat potvrđenih odluka Centralne izborne komisije BiH, od strane Suda BiH, iznosi 96,62%, dok je procenat uvaženih žalbi političkih stranaka svega 3,38%.

Crna Gora

U Crnoj Gori su u februaru 2014. godine glasovima tadašnje opozicije i vladajuće SDP usvojene izmene Zakona o finansiranju političkih partija²⁴ kojim su uvedena oštra ograničenja po pitanju reklamiranja državnih organa, isplata naknada, dotacija i oprosta dugova, kao i obaveze u vezi sa objavljivanjem budžetskih prihoda i rashoda, korišćenjem službenih automobila, zapošljavanjem u javnom sektoru. Vladajuća DPS i dve manjinske partije, koalicioni partneri DPS-a, podnele su inicijativu Ustavnom sudu za osporavanje tih izmena – 17 od ukupno 24 člana Zakona. Krajem maja 2014. godine Ustavni sud je većinom glasova odlučio da većina odredbi nije u skladu sa Ustavom.

U decembru 2014. godine usvojen je novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koji sadrži izvesna ograničenja u okviru poglavља “Zabrane i ograničenja”:

Član 27

Zabranjeno je plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori državnih organa i organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova i državnih fondova koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje.

Ograničenje upotrebe državnih sredstava

Član 28

Državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim Državnoj izbirnoj komisiji i opštinskim izbornim komisijama, zabranjena je mjesecna potrošnja veća od prosječne mjesecne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine zabranjena je mjesecna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesecnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine.

Sve budžetske potrošačke jedinice, na državnom i lokalnom nivou, su dužne da, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici objavljaju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu i dostavljaju ih radnom tijelu Skupštine

²⁴

<http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/21032014/cg%20zakon%20izmene.PDF>

nadležnom za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgradnju povjerenja u izborni proces (u daljem tekstu: Privremeni odbor).

Transparentnost socijalnih davanja

Član 29

Ministarstvo nadležno za poslove rada i socijalnog staranja prikuplja analitičke kartice koje sadrže podatke o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći u toku izborne kampanje, kao i podatke o vrstama i primaocima socijalne pomoći.

Opštine prikupljaju podatke o raspodjeli svih oblika socijalne pomoći na lokalnom nivou u toku izborne kampanje, uključujući i podatke o vrstama, iznosima i primaocima socijalne pomoći.

Podaci iz st. 1 i 2 ovog člana objavljaju se na internet stranicama institucija koje ih prikupljaju, vodeći računa o zaštiti ličnih podataka, i dostavljaju se na petnaestodnevnom nivou Privremenom odboru i Agenciji.

Transparentnost budžetskih rashoda

Član 30

Ministarstvo na petnaestodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. Organ lokalne uprave na petnaestodnevnom nivou, na internet stranici opštine, objavljuje izvode iz lokalnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Podaci iz st. 1 i 2 ovog člana dostavljaju se na petnaestodnevnom nivou Privremenom odboru i Agenciji, vodeći računa o zaštiti ličnih podataka.

Zabranu otpisa dugova

Član 31

Zabranjeno je pravnim licima čiji je osnivač, djelimični ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon izbora, vrše otpis dugova građanima, uključujući račune za utrošenu električnu energiju, vodu, kao i račune za sve vrste javnih usluga.

Korišćenje službenih automobila

Član 32

Zabranjeno je javnim funkcionerima korišćenje službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe.

Zabrana iz stava 1 ovog člana ne odnosi se na lica koja imaju status štićenih ličnosti.

Svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave dužni su da, na svojoj internet stranici, objavljuju sedmodnevno sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Putni nalozi iz stava 3 ovog člana dostavljaju se Agenciji na nedeljnem nivou, koja ih nakon prijema odmah dostavlja Privremenom odboru.

Zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica

Član 33

U državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, mogu se izuzetno zaposliti lica na određeno vrijeme, odnosno zaključiti ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova, radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa, na osnovu odluke nadležnog organa ovih subjekata, samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mesta.

Organji i pravna lica iz stava 1 ovog člana dužni su da sve odluke o zapošljavanju koje su donijete u skladu sa zakonima kojima se uređuju radni odnosi, prava i obaveze državnih službenika i namještenika i obligacioni odnosi, sa kompletnom pratećom dokumentacijom, dostave Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Agencija je dužna da dostavljena akta iz stava 2 ovog člana, u roku od sedam dana od dana dostavljanja objavi na svojoj internet stranici.

Zabranjeno je angažovanje, u toku radnog vremena, na aktivnostima izborne kampanje javnim funkcionerima, izuzev poslanicima i odbornicima, i zaposlenim u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima.

Član 34

Mjere i ograničenja iz člana 28 stav 3, člana 31, člana 32 st. 3 i 4 i člana 33 st. 1, 2 i 3 ovog zakona, primjenjuju se u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak.

Ako se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima ima manje od 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak, mjere i ograničenja iz člana 28 stav 3, člana 31, člana 32 st. 3 i 4 i člana 33 st. 1, 2 i 3 ovog zakona primjenjuju se samo na teritoriji tih opština.

Član 35

Način vršenja kontrole primjene odredaba čl. 24 do 34 ovog zakona uređuje se posebnim aktom koji donosi Agencija za sprječavanje korupcije.

Zakon za kršenje ovih zabrana i ograničenja predviđa sledeće novčane kazne:

Novčanom kaznom od 5.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

- u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora vrši otpis dugova građanima, uključujući račune za utrošenu električnu energiju, vodu, kao i račune za sve vrste javnih usluga (član 31)

-ne objavljuje sedmodnevno na internet stranici sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 32 stav 3);

- ne dostavi Agenciji, na nedeljnomy nivou, putne naloge iz člana 32 stav 3 ovog zakona (član 32 stav 4);

- u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora zaposli lice na određeno vrijeme, odnosno zaključi ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova suprotno članu 33 stav 1 ovog zakona;

- sve odluke o zapošljavanju koje su donijete u skladu sa zakonima kojima se uređuju radni odnosi, prava i obaveze državnih službenika i namještenika i obligacioni odnosi, sa kompletnom pratećom dokumentacijom ne dostavi Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke (član 33 stav 2);

Novčanom kaznom od 200 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, javnom preduzeću, javnoj ustanovi, državnom fondu i privrednom društvu čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, ako:

- vrši plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje (član 27);
- je mjesечna potrošnja u državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama veća od prosječne mjesечne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora osim u slučajevima vanrednog stanja u skladu sa zakonom (član 28 stav 1);
- se izbori održavaju u prvoj polovini godine, a mjesечna potrošnja u budžetskim potrošačkim jedinicama bude veća od iznosa određenog mjesечnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine (član 28 stav 2);
- od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici ne objavljuje analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu i ne dostavljaju ih Privremenom odboru (član 28 stav 3);
- podatke iz člana 29 st. 1 i 2 ovog zakona ne objavi na svojoj internet stranici i ne dostavi na petnaestodnevnom nivou Privremenom odboru i Agenciji (član 29 stav 3);
- podatke iz člana 30 st. 1 i 2 ovog zakona ne objavi na svojoj internet stranici i ne dostavi na petnaestodnevnom nivou Privremenom odboru i Agenciji (član 30);
- koristi službeni automobil u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe (član 32 stav 1);
- ne objavljuje sedmodnevno na internet stranici sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 32 stav 3);
- ne dostavi Agenciji, na nedeljnem nivou, putne naloge iz člana 32 stav 3 ovog zakona (član 32 stav 4);
- u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora zaposli lice na određeno vrijeme, odnosno zaključi ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova suprotno članu 33 stav 1 ovog zakona;
- sve odluke o zapošljavanju koje su donijete u skladu sa zakonima kojima se uređuju radni odnosi, prava i obaveze državnih službenika i namještenika i obligacioni odnosi, sa kompletном pratećom dokumentacijom ne dostavi Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke (član 33 stav 2);

Praksa

Prema²⁵ oceni Mreže za afirmaciju nevladinog sektora Crne Gore, Zakon bi trebalo promeniti, ali ga i dosledno sprovoditi. MANS smatra da su glavni mehanizmi uticaja na slobodnu volju građana i ujedno prepreke za demokratske i fer izbore uticaj na birače (kroz kupovinu glasova i ucene pre izbora i kontrolu kupljenih i ucenjenih na dan izbora), te uticaj na izborni proces (kroz upisivanje fiktivnih glasača u birački spisak, glasanje osoba bez prava glasa i odlučivanje izbornih komisija i Ustavnog suda).

Među najčešćim oblicima uticaja na birače koje identificuje MANS nalaze se i neki koji su povezani sa funkcionskom kampanjom i zloupotrebom javnih resursa u kampanji: jednokratne budžetske isplate, i topojedincima (socijalna pomoć - novčana i materijalna, radničke otpremnine, naknade za elementarne nepogode, poljoprivredni i drugi krediti, stara devizna štednja, restitucija, knjige i školski pribor, lekovi i lečenje van države, drva za ogrev i otpis računa za struju, stanovi za socijalno ugrožene kategorije, putni troškovi za studente i lica iz inostranstva, staračke naknade za poljoprivrednike, otpremnine za tehnološke viškove, otpis dugova za vodu i komunalije, rehabilitacija penzionera) i pravnim licima (državne subvencije i krediti privatnim firmama, otpisi dugova za struju, otpisi i odlaganje plaćanja poreza i drugih tasksi i naknada, donacije NVO za organizaciju događaja, otpis dugova za vodu i komunalije, preuzimanje dugoba između pravnih lica); zapošljavanje u državnoj upravi i u privatnim firmama (zapošljavanje u firmama koje dobijaju subvencije ili lokalne samouprave, zapošljavanje u firmama i NVO čiji vlasnici su bliski vlasti, zapošljavanje u zadrgama), gradnja infrastrukture (prema oceni MANS-a Zakonom nije adekvatno regulisano) i to iz državnog budžeta (izgradnja infrastrukture (vodovodi, putevi, elektromreža, kanalizacija, obećanja velikih projekata, višestruko otvaranje istih objekata, preusmjeravanje sredstava za infrastrukturne projekte iz budžeta, korišćenje sredstava iz stranih donacija) i u privatnom sektoru (donacije lokalnim upravama kroz finansiranje i izgradnju lokalne infrastrukture), promocija partije kroz obavljanje javnih funkcija (prema oceni MANS-a Zakonom nije obuhvaćeno) i to kroz korišćenje državnih proslava, praznika, kulturnih događaja itd. za izbornu kampanju, predizborne posjete funkcionera uz korišćenje službenih vozila, zloupotrebu medija u državnom vlasništvu.

Načini prevazilaženja ovih problema su izmene pravnog okvira što bi podrazumevalo zabrane i proaktivno objavljivanje informacija tedosledno, stručno, nezavisno i profesionalno sprovođenje zakona. Stav MANS-a je da su prepreke za to Agencija za sprečavanje korupcije, Državna izborna komisija i Vrhovno državno tužilaštvo.

²⁵ iz prezentacije Vuka Maraša, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) Crne Gore

Makedonija

У Македонији²⁶ је изборним законом забрането да током кампање државне институције организују церемоније отварања реализованих пројеката и церемоније постављања камена темелјца на пројектима које држава финансира. Забрането је и отпоћинjanje инфраструктурних објеката осим ако није реч о реализацији раније предвиђених програма, а и у том случају је забрането одрžавање јавних догађаја поводом изградње или пуштања у рад. Забранете су и било какве ванредне исплате плате, пензија, социјалних давања, исплате годишњих или једнократних трансфера. Дозволjene су само редовне месечне исплате. Министарство финансија две недеље након raspisivanja избора objavljuje на сајту предизборни финансијски извештај који обухвата pregled svih planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda budžeta, od početka fiskalne godine do dana objavljivanja izveštaja. Relevantne odredbe ovog propisa prenosimo u originalnom tekstu:

Изборен законик

Член 8-а

(1) Од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори до завршување на изборот на претседател на Република Македонија, пратеници во Собранието на Република Македонија и изборот на Владата на Република Македонија согласно со резултатите од изборите, како и од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори па до завршување на изборите за избор на градоначалник или членови на советот, односно до конституирањето на советот на општините и градот Скопје не може:

- да се располага со буџетски средства на Република Македонија, средства на буџетите на општините и градот Скопје, од јавни фондови и средства на јавни претпријатија и јавни установи или правни лица кои располагаат со државен капитал;

- да се започне изградба со средства од буџетот или од јавни фондови или со средства на јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал на нови објекти во инфраструктурата како патишта, водоводи, далноводи, канализација, спортски игралишта и други објекти или објекти за општествени дејности училишта, градинки и други објекти, освен ако за таа намена претходно се обезбедени средства од буџетот, односно се работи за реализација на програма донесена врз основа на закон во тековната година и

²⁶http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/21032014/makedonija%20izborni%20zakonik%20cl_an%208a.doc

- да се вршат исплаќања на плати, пензии, социјална помош или други исплати и материјални надоместоци од буџетски средства или од средства на јавните фондови кои не се редовни месечни исплати односно сите едногодишни трансфери и исплати или еднократни трансфери од буџетски средства или од средства на јавни фондови ниту да се отуѓува државен капитал ниту да се потпишуваат колективни договори.

- да се започне постапка за вработување на нови лица или постапка за престанот на работен однос во државни и јавни институции, а започнатите постапки се ставаат во мирување, освен во случаи на итни и неодложни работи.“

(2) Во периодот од 20 дена пред започнување на изборна кампања па до завршување на изборот на претседател на Република Македонија, пратеници во Собранието на Република Македонија и изборот на Владата на Република Македонија согласно со резултатите од изборите и до завршување на изборите за избор на градоначалник или членови на советот, односно до конституирањето на советот на општините и градот Скопје не може:

- да се исплаќаат субвенции кои не се редовни месечни исплати и

- да се одржуваат јавни настани по повод започнување на изградба или пуштање во употреба на објекти со средства од Буџетот или од јавни фондови, или со средства на јавни претпријатија или други правни лица што располагаат со државен капитал, во инфраструктурата како патишта, водоводи, далноводи, канализација, спортски игралишта и други објекти или објекти за општествени дејности училишта, градинки и други објекти. Под забрана за одржување на јавни настани не се подразбира особено давање на јавна изјава на носител на јавна функција или кандидат за носител на јавна функција на митинг, интервју на медиум, дебата на медиум или одговор на новинарско прашање.

(3) Од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори до завршување на изборот на претседател на Република Македонија, пратеници во Собранието на Република Македонија и изборот на Владата на Република Македонија согласно со резултатите од изборите, како и од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори па до завршување на изборите за избор на градоначалник или членови на советот, односно до конституирањето на советот на општините и градот Скопје, Министерството за финансии е должно сите буџетски исплати, освен редовни плати, пензии и комунални трошоци, да ги објавува јавно на интернет страница во посебна база за буџетски трошоци во изборен период.

(4) Министерството за финансии две недели по распишување на изборите поднесува предизборен финансиски извештај во кој ќе биде опфатен преглед на сите планирани и реализирани приходи и расходи од Буџетот по ставки, во периодот од почетокот на фискалната година до денот на поднесување на извештајот кој се објавува на веб страницата на Министерството за финансии.

Член 8-б

(1) За потребите на изборната кампања, забрането е користење на канцелариски простор, канцелариска опрема и службени возила на државните органи, освен лицата на кои се однесуваат посебните прописи за заштита на личноста.

(2) Забрането е вршење и обид за вршење притисок и заплашување на гласачи или членови на нивните семејства или ним блиски лица.

Член 8-в

(1) Од денот на донесување на одлуката за распишување на избори, политичките партии учесници во изборниот процес, потпишуваат Кодекс за фер и демократски избори.

(2) Со Кодексот од став (1) учесниците во изборниот процес недвосмислено се обврзуваат дека нема да вршат никаков притисок или обид за притисок врз вработените во јавната и државната администрација, во други институции или установи финансиирани од Буџетот на Република Македонија, буџетите на општините и Градот Скопје, како и во трговски друштва и претпријатија со државен капитал. (3) Со Кодексот од став (1) учесниците во изборниот процес, исто така, недвосмислено се обврзуваат дека ниедно вработено лице или граѓанин нема да биде предмет на било каква закана по однос на своето вработување и социјална сигурност како резултат на нивното поддржување или неподдржување на било која политичка партија или кандидат.

Член 178

(1) За спречување на изборите и гласањето; за повреда и злоупотреба на избирачкото право; за повреда на слободата на определувањето на избирачите; за поткуп при изборите и гласањето; за уништување на изборните исправи, за постапување спротивно на членот 8-а од овој закон и за извршена изборна измама, сторителот ќе се казни според одредбите на Кривичниот законик.

- (2) Обидот на кривичните дела од став (1) на овој член е казнив.
- (3) (3) За кривичните дела од ставот (1) на овој член постапката е итна.

Член 178-а

За прекршоците предвидени во овој законик прекршочна постапка води и прекршочна санкција изрекува надлежен суд.

Член 179

- (1) Глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече за прекршок на член на Влада, заменик министер и функционер кој раководи со орган ако постапи спротивно на членот 8-а од овој Законик.

Praksa

Postoji²⁷,međutim,ogromnadiskrepancija između propisa i prakse.Kontrola nije efikasna i kaznene odredbe se ne sprovode u praksi.

Prilik za „testiranje“ Zakona bili su izbori prvobitno zakazani za april, pa za jun 2016. godine. Izbori su, međutim, odloženi odlukom parlamenta, krajem maja. Misija OEBS/ODHIR koja je poslata kako bi nadgledala junske izbore u izveštaju je navela da postoje informacije o zloupotrebi državnih resursa, zastrašivanja birača, posebno zaposlenih u javnom sektoru, koji su, prema tim navodima, pod pretnjom gubitka posla morali da prisustvuju „kontraminzima“ u organizaciji vladajuće partije.

²⁷ Ocena Done Dimove, Transparency International Makedonija, na konferenciji u Beogradu, 12. jula 2016. godine

Praksa državnih organa u Srbiji

Koliko god da su pravila o „funkcionerskoj kampanji“ u Srbiji nedovoljna, ona su razvijenija od prakse postupanja nadležnih državnih organa.Uz rizik da smo propustili neku bitnu informaciju, navodimo pojedine bitne podatke do kojih smo uspeli da dođemo za nekoliko prethodnih godina.

Regulatorno telo za elektronske medije

Republička radiodifuzna agencija, čiji je REM (Regulatorno telo za elektronske medije) 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** 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. godine. Nismo zapazili ni jedan slučaj novijeg datuma u kojem bi RRA/REM utvrdila odgovornost emitera zbog kršenja pravila koja se razmatraju u ovoj analizi.

Naprotiv, u pojedinim odlukama REM se izričito tvrdi da ne postoji pravni osnov da se ovim zloupotrebama stane na put. Tako, u odluci po jednoj prijavi, REM kaže: „ne postoji regulativa koja bi aktivnosti državnih i javnih funkcionera u predizbirnoj kampanji jasno određivala kao predizborne aktivnosti niti koja bi razlikovala izveštaje o predizbornim aktivnostima od izveštaja o stvarnim tekućim obavezama javnih funkcionera. Naime, svi učesnici procesa, dakle i mediji, a pre svega političke stranke (koje su na vlasti) treba da prihvate obavezu da pojavljivanje državnih funkcionera ne koriste u predizborne svrhe.“

Ilustrativan je i primer odluke REM povodom gostovanja ministra sporta i omladine u informativno – zabavnoj emisiji, povodom beogradskog maratona, popularisanja sporta među decom i primene Zakona o sportu. Služba REM je utvrdila da ne postoji osnov za vođenje postupka i izricanje mera protiv emitera, zato što se „ministar ne nalazi na listi kandidata“ za narodne poslanike ili odbornike. Na sličan način, REM je u više primera izrazito usko tumačio pojam „predizbornog programa“, tretirajući kao da to nisu specijalne emisije posvećene temama koje su očigledno bile izrazito u korist ili na štetu pojedinih izbornih takmaka.

REM nikada nije objavio izveštaje o izborima 2016. (vanredni parlamentarni), i 2017. godine (predsednički). Član Saveta REM Miloš Rajković početkom decembra 2016. godine je izjavio da izveštaj REM-a još nije stigao do Saveta te institucije jer ne postoji zakonski rok u kom izveštaj mora da bude objavljen.

Stevica Smederevac, načelnik monitoringa u REM, izjavio je da je razlog za neobjavljivanje izveštaja za 2016. godinu "manjak ljudi i obimnost posla"²⁸. Posle izbora 2017. godine REM je, na zahtev Transparentnosti Srbije (tek nakon uložene žalbe Povereniku), dostavio informaciju da je Savet REM-a usvojio samo izveštaj "Predizborne oglasne poruke u kampanji za predsednika Republike (2.3.2017. - 30.3.2017.)"²⁹. Reč je o "analizi" na pet stranica, sa dve tabele i dva grafička prikaza, bez pratećeg teksta, u kojima je navedeno koliko oglasnih poruka je koji kandidat imao na javnim servisima i TV stanicama sa nacionalnom frekvencijom i koliko su ukupno trajale oglasne poruke na tim stanicama. Ta "analiza" je, kako je iz REM-a kasnije odgovoren, urađena na zahtev Agencije za borbu protiv korupcije.

Na novi zahtev TS, da REM dostavi informacije o tome koliko je sekundi trajalo emitovanje oglasa na kojoj TV stanci za kojeg kandidata, odnosno detaljniji prikaz podataka iz jednog od slajdova prikazanog u "analizi", REM je odgovorio da ne poseduje dokument koji sadrži te podatke.

Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije je, sudeći po nedavno objavljenim podacima iz baze CINS-a³⁰ 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. Iz medijskih navoda je poznato da je postupak započet u makar još jednom slučaju iz februara 2014. zbog sumnji da je jedna članica Vlade prekršila pravilo, ali odluka, ako je i doneta, nije objavljena.

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

²⁸ <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>

²⁹

<http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202017/izvestaji/Predizborne%20glasne%20poruk%e2%80%99%20kampanji%20za%20predsednicke%20izbore%202017.pdf>

³⁰ <https://www.cins.rs/srpski/postupci-protiv-funkcionera>



pronevere opštinskog novca. Posle izlaska iz zatvora on je ceo odbor DS preveo u SNS. Njegov slučaj još nije sudski okončan.

TS je redovno svoje izveštaje o funkcionerskim kampanjama, dostavljala Agenciji za borbu protiv korupcije uz prateći dopis u kome je ukazivano na primere navedena u izveštajima, a Agencija pozivana da postupi u skladu sa svojim nadležnostima. Nema informacija da je pokrenut neki slučaj ispitivanja nepravilnosti na osnovu ovih podataka.

Agencija se, međutim, u nekoliko slučajeva izjasnila da nije bilo kršenja zakona od strane funkcionera.

Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine (28. jula 2016. godine), Agencija je izdala, na zahtev ministra Aleksandra Vulina, mišljenje³¹ u vezi sa korišćenjem službenih vozila u izbornoj kampanji. Agencija je zaključila da, na osnovu Uredbe o korišćenju službenih vozila, ministri imaju pravo na službeno vozilo visoke klase na stalnom korišćenju sa stalnim vozačem, ta da oni u toku predizborne kampanje ne postupaju suprotno odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ukoliko službenim vozilom idu na stranačke skupove. TS je u dopisu Agenciji ukazala da je ovo tumačenje pogrešno i pozvala je usvoji novo mišljenje:

"U mišljenju se razmatra da li bi u određenoj situaciji funkcioner povredio odredbe člana 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Agencija je ovlašćena da daje mišljenja o tim pitanjima. Međutim, u konkretnom slučaju odgovor Agencije zavisi od tumačenja kako treba primeniti drugi propis – Uredbu o načinu korišćenja službenih vozila ("Sl. glasnik RS ", br. 49/2014 i 15/2015). Suštinski, u spornom mišljenju, Agencija je razmatrala kako treba primeniti tu uredbu Vlade, a Agencija nije ovlašćena da daje takvo mišljenje. Naime, pravno pitanje o kojem ovde suštinski treba dati mišljenje jeste da li se odredba člana 6. Uredbe, („Pravo na službeno vozilo visoke klase na stalnom korišćenju sa stalnim vozačem imaju: predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine, predsednik Vlade, potpredsednici Vlade, ministri, predsednik Ustavnog suda i predsednik Vrhovnog kasacionog suda.“) primenjuje tako da ministri mogu da koriste službena vozila bez obzira na odredbu člana 3. iste uredbe („Službena vozila mogu se koristiti za obavljanje poslova i zadatka iz delokruga državnih organa, javnih službi i javnih agencija“).

Agencija u svom mišljenju uopšte ne navodi član 3. Uredbe. Po našem shvatanju, odredba člana 3. Uredbe se primenjuje i na javne funkcionere iz člana 6. Drugim rečima, primenjuje se tako da oni mogu koristiti službena vozila u bilo koje doba dana ili noći, ali isključivo ako je to potrebno za obavljanje poslova i zadatka iz delokruga ministarstva kojim rukovode. S obzirom na to, nema sumnje da bi javni funkcioner – ministar, prekršio i odredbu člana 29. st. 2. i 3. Zakona o

³¹ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Misljenje_Agencije.pdf

Agenciji za borbu protiv korupcije („Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata. Izuzetno, 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“) ukoliko bi službenim ministarskim vozilom putovao na miting podrške predsedničkom kandidatu ili izbornoj listi.

Mišljenje ne odgovara na postavljeno pitanje/zahtev. Naime, u zahtevu ministra se traži mišljenje o korišćenju službenog vozila iz razloga lične bezbednosti. Međutim, u odgovoru – mišljenju Agencije, pitanje bezbednosti navedenog ministra se uopšte ne pominje, već se govorи samo o primeni člana 6. Uredbe. U članu 6. Uredbe se pravo na korišćenje službenih vozila ne vezuje za bezbednosne rizike, već isključivo za rang funkcionera. Nesporno je da ministri kojima je ugrožena bezbednost prema proceni Bezbednosno informativne agencije, kao i oni koji su pobrojani u članu 2. Uredbe o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata (SG RS 72/2010) mogu koristiti službena vozila i u privatne svrhe i da to ne bi bila povreda člana 29. Zakona o Agenciji. S druge strane, mišljenje je sročeno tako da se može shvatiti kao izgovor i onim funkcionerima kojima nije ugrožena bezbednost, niti su obuhvaćeni članom 2. Uredbe o određivanju poslova bezbednosne zaštite (ministri unutrašnjih poslova, spoljnih poslova i odbrane) da mogu koristiti službena vozila za političke promocije.

Čak i kada bi svi ministri zaista imali pravo da na osnovu člana 6. Uredbe da koriste službena vozila u privatne i partijske svrhe 24 sata dnevno, to, po našem shvatanju ne bi bilo dovoljno da se utvrdi da time ne povređuju član 29. Zakona o Agenciji. Naime, član 29. Zakona, akta više pravne snageu odnosu na Uredbu, je izričit: korišćenje javnih resursa u partijske svrhe je dopušteno samo radi zaštite lične bezbednosti i jedino propis ili odluka nadležnog organa o potrebi zaštite lične bezbednosti mogu biti osnov za takvo korišćenje vozila".

U navedenom dopisu, Transparentnost Srbija je takođe pozvala Agenciju da ispita postupanje javnih funkcionera u izbornoj kampanji iz marta 2017, budući da je uočila veoma često korišćenje službenih vozila u svrhu političke promocije (što je navedeno o izveštaju o funkcionerskoj kampanji 2016. godine koji je dostavljen Agenciji), a neki od primera te vrste su dokumentovani i videosnimcima³².

Nema podataka da je do novembra 2017. godine Agencija usvojila novo mišljenje, niti da je pokrenula postupke zbog prekršaja na koje joj je ukazano

³² https://www.youtube.com/watch?v=7xloie_Qvxk

I posle izbora 2017. godine, TS je Agenciji dostavila izveštaj i poziv da, u skladu sa svojim nadležnostima, pokrene postupke. Prijave je dostavilo još nekoliko nevladinih organizacija zbog konkretnih slučajeva sumnji na kršenje člana 29. Zakona.

Postupajući po jednoj od tih prijava, Agencija je utvrdila³³,da Aleksandar Vučić nije prekršio odredbu Zakona koja zabranjuje korišćenje javnih resursa za partijsku promociju kada je snimio predizborni spot u biblioteci Narodne skupštine.Agencija je donela ovakav zaključak posle postupka koji je vodila na osnovu pitanja koje joj je BIRN uputio 20. marta 2017. godine, nakon što su se pojavile indicije da je stranački predizborni spotsnimljen u biblioteci Narodne skupštine Republike Srbije.

Kako član 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u stavu 2. propisuje da “funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata“, BIRN je poslao upit Agenciji da li je u konkretnom slučaju Zakon prekršen.

Posle više od pet meseci stigao je odgovor u kom se navodi da “Narodna skupština ne može izdavati prostorije u zakup, niti zaključivati komercijalne ugovore u tu svrhu, i na taj način ostvarivati sopstveni prihod...“Međutim, uprkos tome i konstatciji da član 29. Zakona ne dozvoljava korišćenje javnih resursa za stranačku promociju, Agencija u dopisu upućenom BIRN-u tvrdi da “u konkretnom slučaju nema osnova za odlučivanje o postojanju povrede odredaba Zakona o Agenciji.“

Agencija se, naime, pozvala na dopis koji joj je Skupština uputila u aprilu 2017. godine, nakon pokretanja postupka provere, u kom se poziva na stav 3. istog člana Zakona o Agenciji koji predviđa izuzetke: “Funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uredena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera“.Dalje, navodi se da na osnovu Uredbe o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata, predsednik Vlade ima pravo na bezbednosnu zaštitu i da je pod bezbednosnom zaštitom i zgradu Narodne skupštine.

TS je ocenila da stav Agencije za borbu protiv korupcije možda jeste ispravan, ali je nepotpuno obrazložen. U ovom slučaju okolnost da je Vučić kao premijer uživao bezbednosnu zaštitu i da se objekat Narodne skupštine bezbednosno štiti, nisu od značaja za utvrđivanje poštovanja zakona. Van svake sumnje je da bi Vučić uživao bezbednosnu zaštitu i da je spot, umesto u skupštinskoj biblioteci, snimao u nekoj javnoj biblioteci koja se inače ne štiti, ili u biblioteci

³³ <http://javno.rs/assets/Vesti/Agencija%20predizborni%20spot%20Biblioteka.pdf>

nekog fakulteta u privatnom vlasništvu. Za utvrđivanje da li je Zakon poštovan nije od značaja ni činjenica da Narodna skupšina inače ne iznajmljuje svoje prostorije u **komercijalne svrhe**. Suštinsko je pitanje da li ih ona inače iznajmljuje (bez naknade ili uz naknadu) onome ko poželi da u tim prostojama vrši snimanje, ili je to učinjeno samo u ovom slučaju. U ovom slučaju je jedan predsednički kandidat dobio od Narodne skupštine mogućnost korišćenja javnih resursa, a pitanje je da li drugi nisu imali tu mogućnost ili je samo nisu koristili. Takve besplatne usluge su na osnovu Zakona o finansiranju političkih subjekata (član 6) dopuštene jedino ako su pod jednakim uslovima na raspolaganju svim političkim subjektima i ako je posebnim propisom (nekim skupštinskim aktom u ovom slučaju) uređeno pružanje takve usluge. Kada dobije besplatnu uslugu od državnog organa, politički subjekt (u ovom slučaju SNS koja je predložila Vučića za predsednika), to mora da navede u izveštaju o troškovima kampanje.

Dakle, u konkretnom slučaju bi moglo da se desi i da je stav Agencije ispravan, u smislu da Vučić kao bivši predsednik Vlade nije povredio Zakon (o Agenciji za borbu protiv korupcije) koristeći nezakonito javne resurse, a da istovremeno, u vezi sa celim slučajem, postoji kršenje drugog zakona – o finansiranju političkih subjekata, i to od strane Narodne skupštine i SNS kao stranke. Skupština bi prekršila zakon ako je biblioteku dala na korišćenje bez akta koji uređuje da se to čini besplatno svim političkim subjektima, a SNS ukoliko nije navela ovu besplatnu ulogu u svom finansijskom izveštaju.

Pored toga, Agencija je utvrdila³⁴ i da Aleksandar Vučić nije prekršio Zakon ni u više javnih nastupa tokom predizborne kampanje, kao na primer prilikom posete Federike Mogerini Narodnoj skupštini, prilikom službenih poseta Velikoj Plani, novom centru kompanije Etihad i privatnom gazdinstvu Ćirić Agro u Titelu. Agencija je zauzela stav da prilikom davanja izjava Vučić nije promovisao političku partiju kojoj pripada i njen program niti je u ovim situacijama naveo ime stranke čiji je predsednik, što bi predstavljalo povredu zakona.

³⁴ [http://javno.rs/assets/Vesti/Agencija predizborni nastupi.pdf](http://javno.rs/assets/Vesti/Agencija%20predizborni%20nastupi.pdf)

Novi propisi

Inicijativa TS za izmenu i dopunu člana u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije u vezi sa razdvajanjem političke i javne funkcije

Transparentnost Srbija je dostavila³⁵ radnoj grupi za izradu novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije predlog za regulisanje razdvajanja političke i javne funkcije, kojim bi se regulisali neki od oblika funkcionerske kampanje.

Prema tom predlogu, norma odgovarajućeg člana bi glasila:

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 u korist ili na štetu promocije političkih subjekata.

Ne smatra se povredom zabrane iz stava 2. ovog člana, kada funkcioner koristi javne resurse radi zaštite bezbednosti, na osnovu propisa ili odluke organa koji se stara o bezbednosti funkcionera, članova njegove porodice ili trećih lica.

Funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa javne vlasti u kome obavlja javnu funkciju ili stav političkog subjekta.

Odredba stava 4. ovog člana ne odnosi se na narodne poslanike, poslanike i odbornike, osim kada govore u svojstvu rukovodioca skupštine ili skupštinskog radnog tela.

Funkcioner ne sme da učestvuje u aktivnostima političkog subjekta u svojstvu javnog funkcionera.

Funkcioner iz st. 1. ovog člana može da učestvuje u promotivnim aktivnostima političkog subjekta u svojstvu člana, kandidata ili zastupnika političkog subjekta, odnosno kao građanin koji podržava politički subjekt.

Funkcioner iz st. 1. ovog člana, 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

³⁵ U julu 2016. godine dostavljeno radnoj grupi za izradu novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

promotivna aktivnost izvrši u određeno vreme i na određeni način, i kada je jedino javni funkcioner ovlašćen da tu obavezu ispunи.

Takođe je predloženo da se pojmovnik Zakona dopuni definicijom:

„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.

Dopuna pojmovnika je obrazložena time 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 kabinetova) ili nositi direktne troškove (objavljivanje oglasa u ime opštine ili javnog preduzeća u dnevnoj štampi, distribucija opštinskog glasila u povećanom broju primeraka).

Transparentnost Srbija je u obrazloženju norme za novi član Zakona (izmena aktuelnog člana 29), navela da je obavljanje navodno redovnih aktivnosti javnog funkcionera i organa vlasti kojim rukovodi u doba izborne kampanje trenutno najzastupljeniji oblik zloupotrebe javne funkcije za političku promociju.

Ovom inicijativom su predložene norme koje se prevashodno odnose na ponašanje javnog funkcionera u doba izborne kampanje. 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.

U odnosu na aktuelni tekst Zakona (član 29.) prvi stav je blago modifikovan, 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 govorio 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 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.

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. 8. 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 smeо 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. 8. funkcioner ne sme da sam organizuje promotivne aktivnosti, da ih sprovodi, niti da učestvuje u promotivnim aktivnostima drugih

subjekata. Šta se smatra promotivnim aktivnostima definisano je u posebnoj normi, koja je ušla u pojmovnik ovog zakona.

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 uobičajeni intenzitet promocije povećava. 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 konferencija za štampu 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 upravo na određenog funkcionera, da upravo on mora da obavi tu aktivnost. Na primer, ministar spoljnih poslova 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 funkcioneri tog ranga, a ne, na primer, ambasadori. 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 da ministar obilazi gradilišta ili svečano otvara objekat, zato što bi jednako ovlašćen da to učini bio i službenik koji ne obavlja političku funkciju niti učestvuje u kampanji.

Nacrt novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije

Nacrt novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je Ministarstvo pravde objavilo još u oktobru 2016. godine³⁶, ali koji ni 2017. nije postao zakonski predlog, ne rešava pitanje "funkcionerske kampanje". Norma je primetno bolja od postojećeg člana 29. ali uvažava samo neke od predloga koje je iznala Transparentnost – Srbija (npr. u st. 2). Rešenja koja se predlažu su sledeća:

Članstvo i funkcija u političkom subjektu

Član 48.

Javni funkcioner može da bude član političkog subjekta i da obavlja funkciju u njemu, ako zakonom to nije zabranjeno.

Javni funkcioner ne sme da koristi javnu funkciju i javne resurse u korist ili na štetu promocije političkog subjekta, niti da učestvuje u aktivnostima političkog subjekta kao javni funkcioner, ali može da učestvuje u promotivnim aktivnostima političkog subjekta kao njegov član, kandidat ili zastupnik.

Izuzetno, on može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti ako je tako propisano ili o tome postoji odluka službi koje se staraju o njegovoj bezbednosti.

Javni funkcioner koji nije narodni poslanik, poslanik ili odbornik, dužan je da sagovornicima i javnosti nedvosmisleno predoči da li iznosi stav organa javne vlasti u kome je javni funkcioner ili političkog subjekta.

Politički subjekt je politička stranka, koalicija i grupa građana u smislu zakona kojim se uređuje finansiranje političkih aktivnosti.

U obrazloženju se navodi da je pitanje članstva i obavljanja funkcija u političkom subjektu novim zakonom rešeno na isti način kao i važećim zakonom, s tim što predsednik Republike nije obuhvaćen odredbom koja za pojedine kategorije funkcionera propisuje izuzetak od obaveze da uvek nedvosmisleno predoče sagovornicima i javnosti da li iznose stav organa javne vlasti u kome obavljaju javnu funkciju ili stav političkog subjekta.

³⁶<https://mpravde.gov.rs/files/Obrazlo%C5%BEenje%20Nacrta%20zakona%20o%20Agenciji%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.docx>

Drugi propisi

Iako je donošenje novog Zakona o Agenciji bilo planirano u okviru poglavlja 23 pregovora sa EU, do toga nije došlo u predviđenim rokovima. Nije izmenjen ni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, gde su rokovi protekli još ranije. Slično tome, nije došlo ni do kakvih promena u medijskim zakonima (nije usvojena ni nova medijska strategija), gde je takođe rok prošao. Tim pre, relevantnih promena u vezi sa “funkcionerskom kampanjom” nema ni u Krivičnom zakoniku, kao ni u propisima koji uređuju rad državnih organa i sprovođenje izbora, gde nisu ni planirane u strateškim aktima. U vezi sa EU integracijama treba posebno istaći da nisu uvažene ni preporuke koje je Srbija direktno dobila od ODIHR, a na čije sprovođenje poziva i Evropska komisija u svojim izveštajima.

U vezi sa odsustvom promena naročito zabrinjava to što nema ni najava da će do njih doći. Izuvez u pogledu donošenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koja se stavlja u vezu sa popunjavanjem upražnjenog mesta direktora ovog organa, o izmeni drugih bitnih propisa koji su bitni za zabranu i ograničavanje funkcionerske kampanje državni organi i funkcioneri ne daju čak ni najave. S druge strane, inicijative nekoliko opozicionih stranaka i narodnih poslanika za izmenu izbornih propisa za sada nemaju izgleda da budu uopšte i razmotrene od strane zakonodavnog tela.

Preporuke

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

- **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;
- **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);
- **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;
- **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;
- **Preciziranje pravila o postupanju funkcionera** kada u zvaničnim prilikama **dobiju pitanje** koje se odnosi na njihove političke stranke;
- Detaljnije i sveobuhvatnije **uređivanje pitanja javnog i političkog oglašavanja**;
- 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;

- 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;
- Postavljanje **ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere za preuzimanje novih obaveza**, oprost dugova, odricanje od javne imovine i za javne rashode u periodu izborne kampanje;
- Zakonsko **preciziranje ovlašćenja Vlade** i drugih organa vlasti kada su u „tehničkom mandatu“, u cilju da se ona svede na obavljanje neodložnih poslova;
- **Preciziriranje 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;
- **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.

