

Eliminacija “funkcionerske kampanje” ili još jedna propuštena prilika

Da li će vlast ispuniti preporuke ODIHR kroz planirane izmene Zakona o sprečavanju korupcije

Beograd, jun 2026.

Ovaj dokument je napravljen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Transparentnosti Srbija i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati da odražava stav Evropske unije.

Uvod	2
Pojam funkcionerske kampanje	3
Pseudodogađaji i pseudorešenje problema	4
Šta je i sada zabranjeno i zašto ne funkcioniše	5
Šta predviđa nacrt izmena Zakona o sprečavanju korupcije	6
U kom svojstvu nastupa funkcioner	9
Nalozi na društvenim mrežama	9
Korišćenje javnih resursa	10
Kada je dozvoljena ili zabranjena promotivna aktivnost	10
Nedostaci predloga vlasti – trostruko obesmišljavanje	13
Partijska kampanja van radnog vremena	14
„Zamrzavanje“ funkcije	14
Kako je funkcioner najavljen	15
Praćenje aktivnosti funkcionera tokom kampanje	16
Zaključak	19

Uvod

Transparentnost Srbija sistematično prati “funkcionersku kampanju” [počev](#) od opštih izbora iz 2012. godine, ukazuje na njene štetne posledice po ravnopravnost učesnika izbora iz vlasti i opozicije, razmatra te posledice u širem kontekstu zloupotrebe javnih resursa i finansiranja izbornih kampanja i daje načelne i konkretne predloge za njeno zakonsko ograničavanje.

Posle parlamentarnih izbora iz decembra 2023, a zatim i lokalnih izbora iz juna 2024, kao odgovor na najurgentnije probleme, posmatračke misije [ODIHR](#) su u prvi plan istakle nužnost postavljanja jasne granice između državnog od stranačkog. Veoma oštre kritike iz inostranstva i politička kriza koja je nastupila posle tih izbora navele su Vladu i Skupštinu da u proleće 2024. otvore konsultacije o izmenama brojnih propisa od značaja za izbore. Pokušaj da se to učini kroz zajednički rad aktera iz vlasti, opozicije i nevladinog sektora u okviru skupštinske [Radne grupe za unapređenje izbornog procesa](#) tokom 2024 nije bio uspešan. Ipak, u okviru nje je razmatran predlog organizacije Transparentnost Srbija, kao i „kontrapredlog“ SNS, o kojima je ODIHR dao mišljenje u leto 2024.

Izmene Zakona o sprečavanju korupcije su ponovo postale aktuelne tek dve godine kasnije, kada su ih aktuelizovali [visoki zvaničnici EU](#), kao jednu od ključnih reformi na koje se vlast obavezala. Aktuelni nacrt (nije još objavljen), koji je, navodno, izradila Agencija za sprečavanje korupcije, Narodna skupština je dostavila na mišljenje ODIHR sredinom maja 2026, a to [mišljenje](#), sa ozbiljnim zamerkama, objavljeno je mesec dana kasnije. Za sada nije bilo pokušaja da se organizuje bilo koji vid konsultacija sa javnošću o podnetom nacrtu, niti je poznato da li će vlast izraditi novi.

Izmene tog zakona su bitne i zbog brojnih drugih pitanja (regulisanje sukoba interesa kod savetnika u izvršnoj vlasti, definicija javnog funkcionera, sankcije, ovlašćenja i dužnosti Agencije), koja su u vezi sa preporukama [GRECO](#) i ODIHR, ali se ovaj dokument tim pitanjima ne bavi. O tome možete pročitati više u drugim [analizama](#) TS.

U ovom dokumentu sažeto smo objasnili šta je uopšte funkcionerska kampanja, zbog čega je bitno da se ona ograniči, na koji način je to moguće učiniti, šta je predviđeno aktuelnim nacrtom izmena Zakona o sprečavanju korupcije, kao i osvrt Transparentnosti na rešenja iz tog nacрта.

Pojam funkcionerske kampanje

"Funkcionerska kampanja" je izraz kojim Transparentnost Srbija označava aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koje se prikazuju kao njihov "redovan rad", a suštinski su deo indirektno političke promocije.

U užem smislu funkcionerska kampanja najčešće se manifestuje kroz promotivne aktivnosti funkcionera: posete firmama, školama, bolnicama, sudovima, otvaranje fabrika, gradilišta, sajмова, potpisivanja ugovora i memoranduma o izgradnji i ulaganju, stipendiranju, predstavljanje planova izgradnje, uručenje stipendija, pomoći i poklona, razgovor sa građanima, radnicima. I druge aktivnosti funkcionera mogu imati promotivne elemente, kao što su posete inostranstvu, sastanci u kabinetu sa domaćim i stranim zvaničnicima, sportistima i slično, sastanci na terenu sa domaćim zvaničnicima i učešće funkcionera na manifestacijama (konferencije, skupovi, okrugli stolovi, svečane akademije, obeležavanja značajnih datuma).

Za praktičnu identifikaciju "promotivnih aktivnosti" u okviru funkcionerske kampanje mogu poslužiti dva test pitanja – da li je ova aktivnost nešto što će biti iole bitno nakon protoka određenog perioda (kakav će biti efekat) i da li bi se ovo desilo i da li bi funkcionisalo bez prisustva javnog funkcionera.

Važno je imati u vidu da se funkcionerska kampanja ne može izjednačavati sa zloupotrebom javnih resursa ili zloupotrebom funkcije, koji su propisima regulisani i/ili kažnjivi. Funkcionerska kampanja može, u određenim situacijama, predstavljati indirektnu zloupotrebu javnih resursa, kroz obezbeđivanje dodatne medijske promocije za funkcionera (odnosno partiju sa kojom ga birači identifikuju) i u kvantitativnom i kvalitativnom smislu.

Naime, mediji o aktivnostima u okviru funkcionerske kampanje izveštavaju u informativnom programu, van blokova koji se odnose na predstavljanje stranaka. Na taj način partije sa kojima birači identifikuju funkcionere dobijaju dodatnu promociju i u kvantitativnom i kvalitativnom smislu - izveštaji o "funkcionerskoj kampanji" se plasiraju u kontekstu "objektivnog izveštavanja", a gledanost informativnog programa je daleko veća nego gledanost predizbornih promotivnih blokova (reklama).

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

Pseudodogađaji i pseudorešenje problema

Transparentnost Srbija pratila je "funkcionersku kampanju" sistematično na svim izborima od 2012. godine do danas, uključujući čak i lokalne izbore koji su se održavali u manjem broju opština i gradova. Tokom ovog perioda monitoring je pokazao da su funkcioneri praktikovali ovaj vid promocije, sve manje se trudeći da ga zaodenu u formu koja bi imala društveno opravdanje. Drugi uočeni fenomen je učestalost promotivnih aktivnosti – veliki broj vanrednih izbora i vanizborne mobilizacije predstavnika vlasti – zbog čega je sve teže pronaći referentnu tačku za poređenje aktivnosti funkcionera tokom i van izborne kampanje.

Funkcionerska kampanja se najdrastičnije manifestuje kada se organizuju izolovani lokalni izbori (u nekoliko ili desetak opština). U tim situacijama je učestalost ministarskih poseta „predizbornim opštinama“ približno 40 puta veća nego u međuizbornom periodu. Na osnovu nalaza i zaključaka formulisali smo niz predloga za regulisanje funkcionerske kampanje.

Pored toga, aktivno se zalažemo i za promenu prakse samih funkcionera ali i odnosa medija prema ovom obliku kampanje. Naime, značajan korak ka rešavanju problema funkcionerske kampanje bilo bi postojanje razvijene svesti u medijima šta je vest, a šta promotivna aktivnost odnosno „pseudodogađaj“ organizovan radi promocije (te posledično, da izveštavanje sa takvih „događaja“ 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).

U međuvremenu su vlasti (pred izbore iz 2020), u nameri da prikažu navodno postojanje volje za regulisanje funkcionerske kampanje, usvojili dopunu [Zakona o elektronskim medijima](#), kojom je, praktično, *jednom delu* medija zabranjeno da u *jednom delu* kampanje izveštavaju o *određenim* aktivnostima *određene grupe* javnih funkcionera.

Odredba koja je dodata u član zakona koji propisuje „obaveze pružalaca medijske usluge u odnosu na izbornu kampanju“ glasi: „Trideset dana pre dana određenog za glasanje mediji ne mogu izveštavati o zvaničnim javnim skupovima na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti (putevi, mostovi, škole, bolnice, fabrike i sl.), odnosno obeležava početak izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave“.

Zabrana izveštavanja se odnosi samo na elektronske medije (TV i radio), pošto je propisana Zakonom o elektronskim medijima, a ne u Zakonu o javnom informisanju i medijima. Ona se dalje odnosi samo na deo izborne kampanje – 30 dana pre izbora. Odnosi se samo na javne funkcionere koji su kandidati, a ne, na primer, na članove vlade i predsednika, kada se ne održavaju predsednički izbori i kada članovi vlade nisu kandidati za poslanike ili odbornike. Pored toga, odnosi se samo na deo aktivnosti – otvaranje objekata i svečanosti povodom početka izgradnje, a ne odnosi se na promotivne posete objektima ili gradilištima. Za kršenje ove obaveze propisana je kazna od 500.000 do dva miliona dinara za pravno lice (osnivača medija), za javne funkcionere nisu propisane ni zabrane ni kazne.

Šta je i sada zabranjeno i zašto ne funkcioniše

Kao što smo već objasnili, funkcionerska kampanja, kao takva, nije zabranjena, već se odvija u „sivoj zoni“. [Zakon o sprečavanju korupcije](#), kao i prethodni [Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije](#), sadrže neka pravila koja su funkcioneri kršili, što je bio razlog za brojne prijave koje je Transparentnost Srbija podnosila Agenciji.

Kada, neki funkcioner, na primer, ministar ili gradonačelnik tokom svoje „službene“ posete iskoristi priliku da otvoreno veliča svoju stranku ili da kritikuje oponente, to je i sada zabranjeno. Kada tokom iste posete priča i stvari koje se tiču državne politike i izbora, pa ne naznači u kom se svojstvu obraća, takođe se krše pravila. I druge stvari mogu biti sporne, na primer, „vezane posete“ – obilasci gradilišta i stranačkih prostorija, zbog dodatnog angažovanja javnih resursa.

Međutim, znatno je šira zona onoga što trenutno nije zabranjeno, a što se obilato koristi. Pored izmišljanja događaja kako bi se obezbedilo veće javno prisustvo predstavnika vlasti, dodatni efekti se postižu naknadnim prenošenjem tih „vesti“ preko stranačkih kanala komunikacije ili korišćenjem naloga funkcionera na društvenim mrežama koje ovaj koristi i za državna i za stranačka pitanja.

Praksa je pokazala da su ove zabrane i ograničenja nedovoljna, ali i to da Agencija veoma usko tumači ograničenja, a da su „kazne“ sve samo ne dovoljne da preduprede ponavljanje prekršaja. Na primer, bezbrojni javni nastupi i objave na društvenim mrežama aktuelnog predsednika Republike, u kojima se redovno mešaju državna (najčešće iz nadležnosti drugih organa) i partijska pitanja, nikad nisu naveli Agenciju da zaključi da je funkcioner propustio da jasno naznači sagovornicima i javnosti u kom svojstvu nastupa.

Sistem „sankcija“ je takođe potpuno obesmišljen rokovima odlučivanja i odsustvom javnosti u doba kada je ona najpotrebnija. Po prijavi protiv javnog funkcionera u doba izborne kampanje Agencija mora da odluči u roku od pet dana. Ako direktor utvrdi kršenje Zakona, postoji pravo na žalbu, pa postupak može da se završi i nekoliko meseci kasnije, kada su izbori već završeni. Ni tu nije kraj – ukoliko Agencija proceni da je dovoljno da funkcioneru izrekne „nejavnu opomenu“, informacija o prekršaju neće biti objavljena ni tada.

Najzad, iako Agencija *može* da prati šta funkcioneri rade tokom kampanje i da samoinicijativno pokreće postupke, ona to ne čini. Usled toga, ispitivanje zakonitosti postupanja funkcionera zavisi gotovo isključivo od angažmana nevladinih organizacija.

Posmatračke misije ODIHR u nekoliko izbornih ciklusa nisu ovim pitanjima davali odgovarajući značaj. Jedan od razloga za to je bila okolnost da neki vidovi funkcionerske kampanje postoje i u razvijenim demokratskim državama. Međutim, razmere korišćenja ovog vida državno-partijske promocije i brisanje razlika među njima bili su razlog da u novijim izveštajima ono izbije u prvi plan.

Navodna spremnost vlasti da ispuni preporuke ODIHR nije ni na koji način pokazana u praksi. Naprotiv, lokalni izbori u 15 gradova i opština tokom [2025.](#) i [2026.](#) (koje ODIHR nije posmatrao) bili su dokaz da je ona i dalje jedan od glavnih kanala korišćenja javnih resursa za postizanje uspeha na izborima.

Šta predviđa nacrt izmena Zakona o sprečavanju korupcije

U Zakonu o sprečavanju korupcije funkcionerska kampanja je regulisana u članu 50. koji se odnosi na članstvo i funkciju (javnog funkcionera) u političkom subjektu.

Šta uređuje član 50. Zakona

Taj član reguliše obavljanje funkcije u političkoj stranci, zabranu korišćenja javnih resursa za promociju stranaka, propisuje obavezu da funkcioner precizira da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta.

Aktuelna odredba zabranjuje funkcioneru i da koristi „javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje tih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da za njih glasaju na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore“.

Ovakva formulacija u kojoj je, da bi bilo konstatovano da je zakon prekršen, bilo neophodno da funkcioner aktivno promoviše partiju i poziva birače da glasaju za određenu opciju, zapravo je u suprotnosti sa suštinom funkcionerske kampanje. Naime, samo pojavljivanje funkcionera na nekom skupu, u vreme kampanje, dovešće do identifikacije sa partijom koju predstavlja i delovaće kao indirektni podsticaj da se za tu partiju glasa.

Taj zakonski nedostatak je zapravo ostavio funkcionersku kampanju neregulisanom, za šta su dokaz i brojne odluke Agencije za sprečavanje korupcije po prijavama koje je Transparentnost Srbija podnosila u prethodnim izbornim ciklusima.

Nova odredba

Nacrtom izmena ZoSK predviđene su izmene i dopune člana 50. tako da bi on glasio:

„Javni funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njihovim aktivnostima, ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.

Smatra se da javni funkcioner sagovornicima i javnosti iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju, izuzev kada nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da iznosi stav političkog subjekta.

Javni funkcioner je dužan da označi nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera na društvenim mrežama i na tom nalogu ne sme da postavlja objave koje se odnose na aktivnosti političke stranke, odnosno političkog subjekta. Javni funkcioner ne sme da postavlja objave koje se odnose na vršenje njegove javne funkcije na nalog na društvenoj mreži koji nije označen kao nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera.

Javni funkcioner ne može da koristi javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanja birača da za njih glasaju na izborima, odnosno da bojkotuju izbore, kao i korišćenje javnih resursa za druge vidove političkih aktivnosti, kao što su rad sa biračima i članstvom, organizovanje i održavanje skupova i promocija, izrada i podela reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.

Izuzetno od stava 4. ovog člana, javni 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 javnih funkcionera.

Javni funkcioner ne može da koristi javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje tih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da za njih glasaju na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore.

U toku izborne kampanje, a nakon isteka roka za podnošenje izborne liste odnosno podnošenja predloga kandidata za predsednika Republike, javni funkcioner ne može da u tom svojstvu organizuje promotivne aktivnosti organa javne vlasti, da ih sprovodi niti da učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, izuzev:

- 1) kada je unapred, pre raspisivanja izbora, planirano da se promotivna aktivnost izvrši u određeno vreme i na određeni način;*
- 2) kada je reč o javnim manifestacijama koje se po ustaljenoj praksi sprovode u određeno vreme i uz učešće nosioca određene javne funkcije;*
- 3) kada je učešće javnog funkcionera neophodno zbog održavanja međunarodnih odnosa.*

Promotivna aktivnost iz stava 7. ovog člana jeste aktivnost organa javne vlasti ili drugog lica koja ima za cilj uticaj na potencijalnog birača da glasa za kandidata ili izbornu listu koju je predložila politička stranka na čiji predlog je javni funkcioner u tom organu javne vlasti izabran, odnosno imenovan.

U toku izborne kampanje, javni funkcioner ne može tokom radnog vremena organa u kojem obavlja javnu funkciju da učestvuje u aktivnostima političke stranke, odnosno političkog subjekta, niti može sam da sprovodi stranačku aktivnost.

Prilikom učešća u aktivnostima političke stranke, odnosno političkog subjekta, javni funkcioner ne sme da se najavi, odnosno da bude najavljen kao javni funkcioner. Ukoliko politička stranka, odnosno politički subjekt najavi učešće javnog funkcionera u tom svojstvu, javni funkcioner je dužan da bez odlaganja ispravi pogrešnu najavu.

U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, u kome odlučuje da li postoji povreda iz st. 1, 3, 4, 6, 7, 9. i 10. ovog člana, Agencija odlučuje u roku od pet dana od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, odnosno od dana prijema prijave pravnog ili fizičkog lica."

Opšta ocena predloga

Ovaj predlog izmena najviše se približio pokušaju regulisanja funkcionerske kampanje zabranom za funkcionere da organizuju ili da učestvuju na promotivnim aktivnostima (uz izuzetke, o kojima će kasnije biti više reči).

Međutim, definicija promotivnih aktivnosti koju autor izmena nudi **onemogućava regulisanje funkcionerske kampanje**, jer ostaje na tragu aktuelnog ograničenja, gde je potrebno da funkcioner aktivno utiče na birača.

Naime, promotivna aktivnost je definisana kao „aktivnost organa javne vlasti ili drugog lica **koja ima za cilj uticaj na potencijalnog birača** da glasa za kandidata ili izbornu listu koju je predložila politička stranka na čiji predlog je javni funkcioner u tom organu javne vlasti izabran, odnosno imenovan“.

TS je stoga ocenila da će pojedina rešenja iz predloga izmena člana 50, umesto da unaprede stanje i omoguće ostvarivanje preporuka ODIHR, imati čak i štetne posledice. U daljoj analizi predstavimo odredbe iz člana 50. i člana 50a nacрта, koje direktno ili indirektno imaju veze sa funkcionerskom kampanjom i komentare i predloge TS u vezi sa tim odredbama.

Pojedine odredbe povezane sa funkcionerskom kampanjom i komentari TS

U kom svojstvu nastupa funkcioner

Odredba:

Smatra se da javni funkcioner sagovornicima i javnosti iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju, izuzev kada nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da iznosi stav političkog subjekta.

Komentar TS:

Norma predstavlja potencijalno korisnu novinu jer olakšava primenu Zakona i utvrđivanje da je javni funkcioner prekršio neko od drugih pravila iz ovog člana. Ipak, mogu se javiti i dileme u praksi. Osoba koja je javni funkcioner u nekim situacijama i o nekim pitanjima može iznositi lične stavove ili stavove neke druge grupe, a ne samo stavove organa vlasti ili političkog subjekta. Zbog toga ona nije univerzalno primenljiva. Jedno od mogućih rešenja bi bilo da se norma proširi „... da iznosi stav političkog subjekta, drugog subjekta sa kojim je povezan ili lični stav.“

S druge strane, ne bi bilo primereno da javni funkcioner uopšte iznosi bilo kakve „lične stavove“ ili „stavove političkog subjekta“ prilikom susreta ili javnih nastupa na kojima se nalazi u svojstvu javnog funkcionera.

Takođe, predložena norma neće biti u potpunosti primenjiva ako je javni funkcioner povezan sa više političkih subjekata, a nije uopšte primenjiva u slučajevima kada nije povezan ni sa jednim.

Da bi se norma formulisala na adekvatan način potrebno je sagledati koje su to situacije u kojima bi ona mogla biti primenjena i koje su pojave koje bi trebalo sprečiti. Prva takva situacija je da javni funkcioner, koji nastupa u tom svojstvu (na javnom događaju, u službenoj poseti, na konferenciji za štampu, u intervjuu medijima), saopštava stavove političkog subjekta, nekog drugog subjekta ili lične. To bi trebalo da bude u potpunosti zabranjeno, a saopštavanje stavova političkog subjekta tretirano kao zloupotreba javne funkcije. Drugi slučaj je onaj kada situacija nije definisana ili je nejasna – npr. osoba koja je javni funkcioner daje intervju, za koji je najavljena kao „predsednik opštine i predsednik lokalnog odbora stranke“, pa je potrebno uvesti pravilo poput onog koje je formulisano u ovoj normi. Treća situacija je kada javni funkcioner govori na događaju koji je stranačke prirode (poseta štandovima, konferencija za štampu i slično). U takvim situacijama, trebalo bi da postoji zabrana da takva osoba govori u svojstvu javnog funkcionera. Takvu zabranu bi trebalo propisati posebnom odredbom.

Nalozi na društvenim mrežama

Odredba:

Javni funkcioner je dužan da označi nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera na društvenim mrežama i na tom nalogu ne sme da postavlja objave koje se odnose na aktivnosti političke stranke, odnosno političkog subjekta. Javni funkcioner ne sme da postavlja objave koje se odnose na vršenje njegove javne funkcije na nalog na društvenoj mreži koji nije označen kao nalog koji koristi u svojstvu

javnog funkcionera.

Komentar TS:

Ovo je vrlo korisna dopuna. Pored onog što je već napisano, potrebno je precizirati da je javni funkcioner odgovoran za sadržinu naloga koji koristi u svojstvu javnog funkcionera, jer su zabeleženi (u vezi sa drugim odredbama Zakona) slučajevi da funkcioneri negiraju odgovornost kada je upravljanje zvaničnim nalazima javnih institucija ili sajtova povereni drugom licu.

Korišćenje javnih resursa

Odredba:

Javni funkcioner ne može da koristi javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanja birača da za njih glasaju na izborima, odnosno da bojkotuju izbore, kao i korišćenje javnih resursa za druge vidove političkih aktivnosti, kao što su rad sa biračima i članstvom, organizovanje i održavanje skupova i promocija, izrada i podela reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.

Predlog formulacije ovog stava koji je TS dala je sledeći:

Javni funkcioner ne može da koristi javne resurse za promociju političkih subjekata ili za nanošenje štete političkom subjektu, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanja birača da za njih glasaju ili da za njih ne glasaju na izborima, odnosno da bojkotuju izbore, kao i korišćenje javnih resursa za druge vidove političkih aktivnosti.

Komentar TS:

Dok se u postojećoj odredbi Zakona (nije predložena izmena) govori o zabrani korišćenja javne funkcije i javnih resursa za promociju političke stranke i političkog subjekta, TS predlaže da se norma pojednostavi (uključivanje političkih stranaka pod širi pojam političkog subjekta), i da se precizira i proširi. Naime, trebalo bi da bude zabranjeno ne samo korišćenje javne funkcije 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 i sada) da ministar koristi javne resurse (npr. službeni automobil) kako bi posetio skup koji organizuje njegova politička stranka ili da angažuje zaposlene u kabinetu da šalju pozive na stranački skup, već bi trebalo da bude zabranjeno da u svojstvu ministra prisustvuje ili promoviše skup koji je sazvan da bi se kritikovala politika drugih političkih subjekata uz pozive građanima da za njih ne glasaju. Predloženo je da se brišu pojedini taksativno nabrojani vidovi političkih aktivnosti. Taj deo norme je nepotreban, budući da je pojam političkih aktivnosti već definisan drugim zakonom.

Kada je dozvoljena ili zabranjena promotivna aktivnost

Odredba:

U toku izborne kampanje, a nakon isteka roka za podnošenje izborne liste odnosno podnošenja predloga kandidata za predsednika Republike, javni funkcioner ne može da u tom svojstvu organizuje

promotivne aktivnosti organa javne vlasti, da ih sprovodi niti da učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, izuzev:

- 1) kada je unapred, pre raspisivanja izbora, planirano da se promotivna aktivnost izvrši u određeno vreme i na određeni način;*
- 2) kada je reč o javnim manifestacijama koje se po ustaljenoj praksi sprovode u određeno vreme i uz učešće nosioca određene javne funkcije;*
- 3) kada je učešće javnog funkcionera neophodno zbog održavanja međunarodnih odnosa.*

Promotivna aktivnost iz stava 7. ovog člana jeste aktivnost organa javne vlasti ili drugog lica koja ima za cilj uticaj na potencijalnog birača da glasa za kandidata ili izbornu listu koju je predložila politička stranka na čiji predlog je javni funkcioner u tom organu javne vlasti izabran, odnosno imenovan.

Komentar TS:

Ove odredbe nacрта su delimično uključile predloge Transparentnosti Srbije, ali tako da je njihova svrha izvitoperena. Efekat usvajanja predložene norme ne bi bilo ograničavanje „funkcionerske kampanje“, već upravo suprotno – legalizovanje nekih aktivnosti javnih funkcionera koje su i u po odredbama postojećeg zakona nezakonite.

Radi boljeg razumevanja navodimo originalni predlog TS i njegovo obrazloženje:

Javni funkcioner ne može u tom svojstvu da učestvuje u aktivnostima političkog subjekta.

Javni funkcioner ne može u tom svojstvu da učestvuje u aktivnostima političkog subjekta. U periodu izborne kampanje, javni funkcioner ne može da u tom svojstvu organizuje promotivne aktivnosti organa javne vlasti, da ih sprovodi, niti da učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, izuzev:

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

Promotivna aktivnost iz st. 8. ovog člana jeste aktivnost javnog funkcionera, organa vlasti ili drugog lica koja ima za cilj ili za koju se može očekivati da će imati za posledicu objavljivanje reči, lika ili glasa javnog funkcionera u medijima.

Obrazloženje predloga TS

Odredba st. 6. (napomena: prva u ovom odeljku) 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 sada ne postoji, ili makar nije formulisana na izričit način. Naime, od funkcionera se traži da razgraniče („jasno predoče“) u kojem svojstvu nastupaju, a zabranjeno im je i da „koriste javne resurse“. Međutim, nije jasno da li bi i samo prisustvo državnog funkcionera stranačkom skupu (npr. ako nisu korišćeni neki drugi javni resursi osim vremena funkcionera) bilo zabranjeno. Nova odredba bi otklonila i takve dileme.

Odredba st. 7. sadrži zabrane za funkcionera koji inače sme da bude politički angažovan, a koje važe samo u doba izborne kampanje. Na ovom mestu treba napomenuti da pojam izborne kampanje, kada

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

Prema zabrani iz st. 7. funkcioner ne sme da sam organizuje promotivne aktivnosti, da ih sprovodi, niti da učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuje neko drugi.

Šta se smatra promotivnim aktivnostima definisano je u posebnoj normi, u st. 8. Reč je o širokom spektru aktivnosti koje kao zajednički element imaju medijsku promociju (mada, pored toga, mogu imati i neke druge ciljeve). Promotivne aktivnosti bi bile dozvoljene ukoliko je ispunjen jedan opšti uslov – neophodnost/uobičajenost učešća određenog javnog funkcionera, i jedan od tri posebna uslova.

Prvi poseban uslov se odnosi na situacije kada je propisano da se određena aktivnost mora izvršiti u određeno vreme i na određeni način. Na primer, ako je propisano da neku nagradu povodom državnog praznika uručuje predsednik Republike ili predsednik Narodne skupštine, ovaj funkcioner će to svakako učiniti i u slučaju da praznik pada 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 da određeni funkcioner prisustvuje događaju). Slično tome, uslov ne bi bio ispunjen ni u situacijama kada ministar obilazi neko gradilište iako ministarstvo ima zakonsku dužnost da nadzire izvođenje radova koji se finansiraju sa njihovog budžetskog razdela. Naime, ministar nema obavezu da obilazi gradilišta ili da svečano otvara objekat – to bi jednako kvalitetno mogao da uradi i ovlašćeni službenik ministarstva koji ne obavlja političku funkciju niti učestvuje u kampanji.

Ukoliko 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, čime bi bio zadovoljen drugi od navedenih posebnih uslova. S druge strane, ukoliko neku manifestaciju tradicionalno otvara direktor lokalne srednje škole, a u doba izborne kampanje to želi da učini ministar prosvete, uslov ne bi bio ispunjen. Slično tome, uslov ne bi bio ispunjen ni u slučaju da je uobičajeno da se povodom nekog događaja daje saopštenje, a u doba kampanje se istim povodom zakazuje svečana konvencija i slično.

Treći uslov se tiče ispunjavanja međunarodnih obaveza. Na primer, predsednik Vlade će svakako učestvovati u radu neke međunarodne konferencije i govoriti na konferenciji za štampu koja se tu održava, bez obzira na to što je u toku izborna kampanja, ako je u pitanju konferencija na kojoj učestvuju drugi premijeri, a ne, na primer, samo ministri spoljnih poslova. Slično tome, predsednik države bi i u doba izborne kampanje mogao da prima akreditivne novih ambasadora.

U st. 8. data je definicija promotivnih aktivnosti u vezi sa kojima su propisane zabrane i ograničenja u prethodnom stavu. „Promotivna aktivnost“ jeste aktivnost funkcionera, organa vlasti ili drugog lica koja ima za cilj ili se može s razlogom očekivati da će imati za posledicu objavljivanje reči, lika ili glasa

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

Nedostaci predloga vlasti – trostruko obesmišljavanje

Predlog norme koji je Narodna skupština dostavila ODIHR ne sadrži opštu zabranu javnim funkcionerima da u tom svojstvu učestvuju u aktivnostima političkih subjekata.

Ovaj predlog postavlja određena „ograničenja“ za promotivne aktivnosti javnih funkcionera, **ali ne tokom cele kampanje**, već samo u njenoj završnoj fazi. Potpuno je nejasno čime se bi se ovakav stav mogao braniti. Naime, to što sve do isteka roka za kandidovanje nisu poznati svi učesnici izbora, ne menja činjenicu da će mnogi učesnici (pa i stranke na vlasti) biti poznati od prvog dana i da će javni funkcioneri težiti da kroz svoje promotivne aktivnosti „podignu rejting“ svojim strankama.

Prvi izuzetak iz predloga TS (postojanje zakonske obaveze funkcionera) u ovom predlogu vlasti zamenjen je time što bi bila dozvoljena „unapred planirana“ promotivna aktivnost javnog funkcionera. Na ovaj način se uvodi mogućnost da se ograničenje lako izigra. Funkcionerima stranaka na vlasti je i pre izbora poznato kada će biti održani redovni izbori, pa mogu da svoj plan naprave tako da, na primer, ministar poljoprivrede svakog dana kampanje planira posete seoskim gazdinstvima u opštini gde se održavaju lokalni izbori. Isto važi i za vanredne izbore – oni možda mogu da budu iznenađenje za druge učesnike izbora, ali u mnogo manjoj meri za stranke koje su na vlasti, jer one faktički odlučuju kada će se održati takvi izbori. Naime, u Srbiji se vanredni izbori uglavnom ne organizuju zbog nekih vanrednih prilika, već zato što je vlast procenila da joj to odgovara. Zatim je sve stvar formalnosti – predsednik vlade uputi „obrazloženi predlog“ predsedniku Republike da se raspusti Narodna skupština, a ovaj taj predlog prihvati; ili, predsednik opštine podnese ostavku, a skupštinska većina ne izabere novog u roku od mesec dana.

Ograničenja su potpuno obesmišljena predloženom definicijom „promotivne aktivnosti“. Ona nije definisana objektivno – kao aktivnost koja će obezbediti vidljivost funkcionera u javnosti – već kao aktivnost koja „ima za cilj uticaj na potencijalnog birača“ da glasa za određenu listu ili kandidata. Očekivani ishod je da bi svi funkcioneri koji sprovedu takve aktivnosti tvrdili da im je cilj nešto drugo, kao što čine i danas, na primer, da daju podršku poljoprivrednicima, mladim sportistima, da promovišu ekološku svest, preduzetništvo itd.

Drugim rečima, **jedini objektivni kriterijum** na osnovu kog bi moglo da se tvrdi da je promotivna aktivnost organizovana radi promocije političkog subjekta **bio bi da javni funkcioner pozove građane da glasaju za određeni politički subjekt. To je zabranjeno i po sadašnjoj odredbi Zakona, pa je ovo novo pravilo u najboljem slučaju beskorisno.**

Ako ni jedan od drugih mehanizama da se ograničenja izvrđaju ne može da se primeni, preostaje onaj koji se tiče personalnog obuhvata – **ni ovako manjkava norma se uopšte ne bi primenjivala na veliku većinu javnih funkcionera.** Samo je mali broj njih je formalno predložila neka politička stranka

(narodni poslanici, odbornici). Sve ostale je predložio neko drugi – premijera je predložio predsednik Republike; članove Vlade mandatar za premijersku poziciju; direktori preduzeća su se sami prijavili na konkurs ili ih je predložio Vladi neki ministar itd.

Partijska kampanja van radnog vremena

Odredba:

U toku izborne kampanje, javni funkcioner ne može tokom radnog vremena organa u kojem obavlja javnu funkciju da učestvuje u aktivnostima političke stranke, odnosno političkog subjekta, niti može sam da sprovodi stranačku aktivnost.

Komentar TS:

Norma je konfuzna i u jednom delu uključuje sve političke subjekte, a u drugom govori o „stranačkoj aktivnosti“.

Cilj ove norme je pozitivan, jer teži da u određenoj meri zaštiti javni interes, time što bi javni funkcioneri obavljali političke aktivnosti isključivo van radnog vremena organa u kojem rade.

S druge strane, norma je preterano restriktivna prema javnim funkcionerima koji žele da se posvete izbornoj kampanji i zarad toga iskoriste period godišnjeg odmora ili neplaćenog odsustva.

„Zamrzavanje“ funkcije

U kontekstu preporuke ODIHR posle lokalnih izbora iz 2024. trebalo je osmisliti obavezu za pojedine javne funkcionere da svoju funkciju „zamrznú“ tokom perioda kampanje, naročito ako je reč o kandidatima za izbore, nosiocima lista i slično. To je jedan od preporučenih načina da se u očima birača jasno razdvoji partijsko od državnog (opštinskog). Predlog vlasti se ne osvrće na ovu preporuku. TS zato daje sledeći predlog za razmatranje:

Privremena sprečenost za vršenje javne funkcije

Član

Funkcioner koji rukovodi organom vlasti, kao i funkcioner u inokosnom organu vlasti, koji je na izborima kandidat, nosilac izborne liste, ovlašćeno lice političkog subjekta, lice koje je dalo saglasnost da se njegovo ime, glas ili lik koriste za promotivni materijal u okviru izborne kampanje i lice koje politički subjekt javno promoviše kao kandidata za javnu funkciju nakon izbora, smatra se privremeno sprečenim da vrši javnu funkciju.

Izuzetno od odredaba stava 1. ovog člana, privremena sprečenost ne nastupa za predsednike predstavničkih tela.

Za vreme privremene sprečenosti javnog funkcionera zamenjuje lice koje je određeno propisom ili odlukom nadležnog organa.

Sprečenost iz stava 1. ovog člana nastupa po sili zakona potpisivanjem pismene saglasnosti za kandidaturu i korišćenje imena u nazivu izborne liste, radnjom kojom se daje saglasnost za korišćenje

imena, glasa ili lika u promotivnom materijalu i danom promocije kandidata za javnu funkciju. Sprečenost iz stava 1. ovog člana prestaje zatvaranjem biračkih mesta.

Agencija vodi i objavljuje evidenciju o privremenoj sprečenosti javnih funkcionera iz stava 1.

Javni funkcioner je dužan da Agenciju obavesti u roku od 24 časa o nastanku razloga privremene sprečenosti.

Kako je funkcioner najavljen

Odredba:

Prilikom učešća u aktivnostima političke stranke, odnosno političkog subjekta, javni funkcioner ne sme da se najavi, odnosno da bude najavljen kao javni funkcioner. Ukoliko politička stranka, odnosno politički subjekt najavi učešće javnog funkcionera u tom svojstvu, javni funkcioner je dužan da bez odlaganja ispravi pogrešnu najavu.

Komentar TS:

Iako je cilj ove norme pozitivan, ona je nepotpuna.

Pored „političkog subjekta“ javnog funkcionera može najaviti u tom svojstvu i neko drugo lice (npr. konferansije, drugi govornik na skupu), tako da u drugoj rečenici navođenje „političkog subjekta“ može da ima za posledicu izbegavanje odgovornosti.

Drugi, veći problem, tiče se najave učešća u svojstvu javnog funkcionera putem medija ili na društvenim mrežama, kao i naknadno izveštavanje o događaju u medijima, pri čemu se javni funkcioner predstavlja u tom svojstvu.

Zbog toga bi normu trebalo dopuniti, na primer, na sledeći način:

„Organ javne vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju, dužan je da najkasnije prvog sledećeg radnog dana zatraži objavljivanje ispravke u mediju koji je predstavio da je javni funkcioner učestvovao u političkim aktivnostima političkog subjekta u tom svojstvu, i da tu ispravku istovremeno objavi na veb-sajtu organa vlasti.

Glavni urednik medija je dužan da ispravku objavi, u skladu sa odredbama zakona koji uređuje javno informisanje, u prvom narednom broju, odnosno, u roku od 24 časa, ako je u pitanju elektronski ili onlajn medij.“

Ove dopune bi obezbedile da se spreči nastanak situacije u kojoj ni funkcioner, ni politički subjekt ne bi bili formalno odgovorni zbog nastanka štetnih posledica (kod građana je stvoren utisak da je javni funkcioner u tom svojstvu učestvovao u aktivnosti političkog subjekta). Pošto funkcioner i politički subjekt ne mogu biti odgovorni za sadržinu medijskih objava, mera za smanjenje štetnih posledica bi bilo objavljivanje ispravke, odnosno zahteva za ispravku, kako na veb-sajtu organa vlasti čiju je reputaciju ugrozila objava, tako i u mediju.

Prilikom objavljivanja ispravke bi se poštovala pravila iz Zakona o javnom informisanju i medijima, ali bi rokovi za objavljivanje ispravke bili kraći. Za nepostupanje po ovom pravilu bi trebalo propisati

sankcije za odgovorno lice u organu vlasti i glavnog urednika. Pored navedenog, trebalo bi razmotriti način za umanjene štetnih posledica i eventualno još kraće rokove u situacijama kada je povreda pravila nastala poslednjeg dana pred nastupanje „izborne tišine“, kako primena pravila ne bi dovela do dodatne promocije kandidata na izborima ili političkog subjekta u tom periodu.

Praćenje aktivnosti funkcionera tokom kampanje

Nacrtom je predviđeno da se posle člana 50. doda član 50a koji postavlja obavezu Agenciji za sprečavanje korupcije da tokom kampanje prati aktivnosti javnih funkcionera.

Odredba:

Agencija tokom izborne kampanje prati poštovanje obaveza javnih funkcionera iz člana 50. ovog zakona.

Praćenjem iz stava 1. ovog člana obuhvataju se obavezno aktivnosti javnih funkcionera koji u tom svojstvu nastupaju u medijima, na konferencijama za štampu, govore na javnim skupovima, objavljuju izjave na internet stranicama organa javne vlasti, zvaničnim društvenim mrežama organa javne vlasti, kao i na otvorenim privatnim kanalima komunikacije sa javnošću na kojima javni funkcioner objavljuje informacije o aktivnostima koje preduzima u tom svojstvu.

Praćenje iz stava 1. ovog člana vrši se uvidom u informacije koje su objavljene u medijima i na društvenim mrežama, prikupljanjem informacija od organa javne vlasti, pružalaca medijskih usluga, javnih funkcionera, drugih pravnih i fizičkih lica.

U roku od tri dana od dana raspisivanja izbora direktor Agencije donosi plan praćenja aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje, kojim se utvrđuje spisak javnih funkcionera koji će biti praćeni, metodom slučajnog odabira (uzorka).

Spisak javnih funkcionera iz stava 4. ovog člana sadrži ne manje od 50 lica kada se održavaju izbori za narodne poslanike ili predsednika Republike, ne manje od 30 lica kada se održavaju izbori za poslanike u skupštini autonomne pokrajine ili izbori za odbornike u skupštini grada Beograda i ne manje od 20 lica kada se održavaju izbori za odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave ili gradske opštine.

Kada se izbori održavaju istovremeno u više gradova, opština ili gradskih opština, spisak javnih funkcionera iz stava 4. ovog člana sadrži najmanje tri lica koja obavljaju javnu funkciju u organima svakog od tih gradova, opština, odnosno gradskih opština.

Agencija tokom izborne kampanje jednom nedeljno objavljuje nalaze praćenja iz stava 1. ovog člana.

U slučaju sumnje u kršenje obaveza iz člana 50. ovog zakona, Agencija bez odlaganja pokreće postupak po službenoj dužnosti.

Sredstva za obavljanje poslova praćenja aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje obezbeđuju se Agenciji u budžetu Republike Srbije, a u slučaju vanrednih izbora iz tekuće budžetske rezerve, u skladu sa predlogom koji dostavi direktor Agencije.”

Komentar TS:

Ova dopuna Zakona je inspirisana [predlogom](#) koji je Transparentnost Srbija dostavila poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini u aprilu 2024. godine:

Međutim, postoje dve ključne razlike, koje podrivaju ceo koncept.

Prva se odnosi na odabir javnih funkcionera čije će aktivnosti biti praćene tokom kampanje. Dok se u predlogu TS izbor vrši **na osnovu rizika da nastupi kršenje pravila** iz člana 50. Zakona, u ovom nacrtu se izbor vrši „**metodom slučajnog odabira (uzorka)**.“ Druga se odnosi na potrebu da se neki funkcioneri uključe u uzorak kontrole kada rizici budu uočeni naknadno.

Predlog TS:

Agencija tokom izborne kampanje prati poštovanje obaveza javnih funkcionera iz člana 50. ovog zakona, objavljuje nalaze praćenja i po službenoj dužnosti pokreće postupak u slučaju utvrđenih nepravilnosti.

Praćenjem iz stava 1. ovog člana obuhvataju se obavezno aktivnosti javnih funkcionera koji u tom svojstvu nastupaju u medijima, na konferencijama za štampu, govore na javnim skupovima, objavljuju izjave na veb-sajtovima organa vlasti, zvaničnim društvenim mrežama organa vlasti, kao i na otvorenim privatnim kanalima komunikacije sa javnošću na kojima javni funkcioner objavljuje informacije o aktivnostima koje preduzima u tom svojstvu.

Praćenje se vrši i u slučaju sumnje u kojem svojstvu nastupa lice koje vrši javnu funkciju, odnosno uvek kada nije jasno naznačeno da je reč o nastupu u svojstvu funkcionera političke stranke, kandidata na izborima ili nosioca izborne liste.

Praćenje iz stava 1. ovog člana se vrši neposrednim uvidom službenika, odnosno drugih lica po nalogu Agencije, naknadnim uvidom u informacije koje su objavljene u medijima i na društvenim mrežama, prikupljanjem informacija od organa vlasti, pružalaca medijskih usluga, javnih funkcionera.

U roku od tri dana od dana raspisivanja izbora direktor Agencije donosi plan praćenja aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje, kojim se utvrđuje spisak javnih funkcionera koji će biti obuhvaćeni praćenjem, vodeći računa o rizicima da nastupi kršenje pravila iz člana 50. ovog zakona.

Spisak javnih funkcionera iz stava 5. ovog člana sadrži ne manje od 50 lica kada se održavaju izbori za narodne poslanike ili predsednika Republike, ne manje od 30 lica kada se održavaju izbori za poslanike u skupštini autonomne pokrajine ili izbori za odbornike u skupštini Grada Beograda i ne manje od 20 lica kada se održavaju izbori za odbornike u gradu, opštini ili gradskoj opštini.

Kada se izbori održavaju istovremeno u više gradova, opština ili gradskih opština, spisak javnih funkcionera iz stava 5. ovog člana sadrži najmanje tri lica koja obavljaju javnu funkciju u organima svakog takvog grada, opštine, gradske opštine.

Agencija tokom izborne kampanje jednom nedeljno objavljuje nalaze monitoringa.

U slučaju sumnje u kršenje pravila iz člana 50, Agencija bez odlaganja pokreće postupak po službenoj dužnosti.

Sredstva za obavljanje poslova praćenja aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje obezbeđuju se Agenciji u budžetu Republike Srbije.

Za namenu iz stava 10. ovog člana u budžetu se obezbeđuju sredstva u iznosu ne manjem od ...

Alternativa za stav 10. i 11 (samo stav 10):

Sredstva za obavljanje poslova praćenja aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje obezbeđuju se Agenciji u budžetu Republike Srbije, a u slučaju vanrednih izbora iz tekuće budžetske rezerve, u skladu sa predlogom koji dostavi direktor Agencije.

Izvod iz obrazloženja predloga TS:

Budući da nije celishodno Zakonom urediti sva pitanja koja se odnose na monitoring u stavu 5. se daje ovlašćenje direktoru Agencije da donese plan praćenja aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje. Kada su izbori redovni, taj se plan može pripremiti i doneti i pre raspisivanja izbora, a imajući u vidu mogućnost da izbori budu raspisani iznenadno, ostavljen je rok od tri dana nakon raspisivanja za utvrđivanje takvog plana. Plan bi trebalo da sadrži i spisak javnih funkcionera čije će aktivnosti biti praćene. Plan bi trebalo da bude sačinjen u odnosu na rizike da nastupi kršenje pravila.

Na primer, kada je reč o republičkim izborima, na ovaj način bi primarno trebalo obuhvatiti lica koja nose visoke funkcije u organima izvršne vlasti, direktore preduzeća u državnom vlasništvu, fondova obaveznog socijalnog osiguranja, ali i nosioce drugih javnih funkcija, koji su, na osnovu uvida u postupanje iz ranijih izbornih procesa, imali naročito intenzivne promotivne aktivnosti u doba izborne kampanje, kao i lica kod kojih je Agencija u ranijim izbornim ciklusima uočila da su kršili odredbe člana 50. Pored republičkih uzorak monitoringa za republičke izbore bi trebalo da obuhvati i određeni broj lica koja obavljaju javnu funkciju na drugim nivoima vlasti. Za lokalne izbore posebnu pažnju bi trebalo posvetiti nosiocima izvršne vlasti, ali i direktorima lokalnih javnih preduzeća. Bitno je napomenuti da pri praćenju lokalnih izbora u monitoring treba uključiti i nosioce javnih funkcija na republičkom i pokrajinskom nivou.

U Nacrtu je takođe izostavljena sledeća odredba iz predloga TS:

Praćenje se vrši i u slučaju sumnje u kojem svojstvu nastupa lice koje vrši javnu funkciju, odnosno uvek kada nije jasno naznačeno da je reč o nastupu u svojstvu funkcionera političke stranke, kandidata na izborima ili nosioca izborne liste.

Ova odredba ima za cilj da se praćenjem obuhvate i oni funkcioneri koji inicijalno nisu uvršteni u plan praćenja, već su svojim postupanjem u izbornoj kampanji dali povod da Agencija analizira njihovo postupanje.

Zaključak

Nacrt dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, u članu 50, donosi neke korisne novine, pa bi se moglo očekivati da će većim delom smanjiti prostor za zloupotrebe kada je reč o korišćenju funkcionerskih naloga na društvenim mrežama.

S druge strane, pokušaj uređivanja funkcionerske kampanje, iako na prvi pogled može delovati kao da je reč o restriktivnim merama, potpuno je obesmišljen definicijom pojma „promotivna aktivnost“. „Za svaki slučaj“ predlog vlasti izuzima iz ovih ograničenja većinu javnih funkcionera, a preostalima skraćuje period važenja ograničenja samo na deo izborne kampanje i pruža im mogućnost da nesmetano sprovedu funkcionersku kampanju ako su je „ranije planirali“.

Uprkos tvrdnji da je nacrt pripremljen radi ispunjenja preporuka ODIHR, u njemu su zadržane odredbe koje je sam ODIHR označio spornim u svom mišljenju iz 2024. godine.

Zbog svega navedenog, ovaj nacrt ne bi trebalo da upućen u dalju proceduru. Nasuprot tome, autori nacrtu bi trebalo da:

1. Dostave nacrt organu koji jeste nadležan za pripremu nacrtu zakona, što nije ni Agencija za sprečavanje korupcije, ni stručna služba Narodne skupštine, već Ministarstvo pravde;
2. Ministarstvo pravde bi trebalo da, u saradnji sa licima koja su do sada radila na nacrtu, pripremi novi. Taj novi nacrt bi trebalo da odgovori na sve preporuke i dosadašnje zamerke ODIHR, i da bude upotpunjen rešenjima iz inicijalnih i dopunjenih predloga TS;
3. O nacrtu izmena i dopuna bi trebalo organizovati javnu raspravu i pribaviti mišljenje ODIHR, pre nego što bude predložen Narodnoj skupštini.