**Подршка изборним реформама на Западном Балкану ОЕБС/ОДИХР**

**Неформални коментари на два сета**

**нацрта измена и допуна (амандмана)**

**Закона о спречавању корупције у Републици Србији**

**САДРЖАЈ**

[**УВОД И ОБЛАСТ ПРИМЕНЕ 2**](#_bookmark0)

[**САЖЕТАК И ЗАКЉУЧЦИ 2**](#_bookmark1)

[**ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ И КОНТЕКСТ 3**](#_bookmark2)

[Релевантни међународни стандарди и примери добре праксе 3](#_bookmark3)

[Претходне препоруке ОДИХР-а 5](#_bookmark4)

[Дефиниције 7](#_bookmark5)

[**КОМЕНТАРИ НА НАЦРТ ЗАКОНА** **I 8**](#_bookmark6)

[Терминологија која се односи на раздвајање државе од странке 8](#_bookmark7)

[Јавни функционери на које се односи услов раздвајања државе од странке 8](#_bookmark8)

[Јавни функционери изузети од обавезе раздвајања државе и странке 9](#_bookmark9)

[Дефиниција промотивне активности јавних функционера (члан 50, став 8) 10](#_bookmark10)

[Забрањене и дозвољене промотивне активности јавних функционера 10](#_bookmark11)

[Дефиниција јавних средстава 11](#_bookmark12)

[**КОМЕНТАРИ НА НАЦРТ ЗАКОНА II 11**](#_bookmark13)

[Раздвојеност државе и странке 12](#_bookmark14)

[Раздвајање државе и странке на друштвеним мрежама 12](#_bookmark15)

[Јавни функционери изузети од обавезе раздвајања државе и странке 12](#_bookmark16)

[Забрањене јавне активности јавних функционера током изборне кампање 13](#_bookmark17)

[Дозвољене промотивне активности јавних функционера 13](#_bookmark18)

[Дефиниција промотивне активности јавних функционера 13](#_bookmark19)

[Надзорне надлежности Агенције за борбу против корупције 14](#_bookmark20)

[Казне за прекршаје 14](#_bookmark21)

[**АНЕКСИ 16**](#_bookmark22)

[Анекс I Члан 50 ЗСК Чланство и функција у политичком субјекту 16](#_bookmark23)

[Анекс II Амандмани предложени Нацртом закона I које је поднела Транспарентност Србија 17](#_bookmark24)

[Анекс III Амандмани на Нацрт II које је поднела СНС 19](#_bookmark25)

[Анекс IV Поређење предлога оба нацрта за члан 50 23](#_bookmark26)

**19. новембар 2024. године**

Увод и област примене

Ове неформалне коментаре је припремила ОЕБС Канцеларија за демократске институције и људска права (ОДИХР) на основу захтева Радне групе за унапређење изборног процеса (Радна група), као део пројекта „Подршка изборним реформама на Западном Балкану“.

Коментари се односе на два нацрта закона о изменама и допунама Закона о спречавању корупције (ЗСК), односно, Нацрт закона који је поднела Српска напредна странка (СНС) (у даљем тексту: Нацрт закона I) и Нацрт закона који је поднела Транспарентност Србија (у даљем тексту: Нацрт закона II).

Потребно је констатовати да све процене засноване на преведеним документима могу бити под утицајем тумачења које је резултат превода, као и да су ови коментари само за интерну употребу, а не за њихово даље ширење у јавности.

Ови неформални коментари не представљају потпуну и свеобухватну анализу целокупног изборног правног оквира земље, већ текстова нацрта закона који су поднети на преиспитивање, усмерени су на усаглашеност ових нацрта закона са међународним стандардима и добром праксом у изборним питањима и у њима се истичу предлози измена којима би се спровеле претходне препоруке ОДИХР-а које се односе на изборе и којима би се решили проблеми који су и даље нерешени. Стога, ове коментаре треба читати заједно са препорукама које је ОДИХР дао током претходних активности посматрања избора.[[1]](#footnote-1)

Ови коментари су намењени Радној групи и имају за циљ да помогну у изборној реформи и у процесу јавних расправа које треба да буду широке и инклузивне и узму у обзир све релевантне актере, од државних институција, изборних и регулаторних тела, политичких странака, медија, до организација цивилног друштва.

Имајући у виду горе наведено, ови коментари не спречавају ОДИХР да у будућности формулише додатне писмене или усмене препоруке или коментаре на одговарајуће правне акте или сродно законодавство које се односи на спровођење избора у Србији.

ОДИХР поздравља спремност органа јавне власти у Србији да спроведу изборне препоруке и спреман је да пружи формалан преглед новопредложеног законодавства које се односи на изборе које ће Радна група представити Народној скупштини, можда заједно са Венецијанском комисијом Савета Европе, као и да помогне Србији да даље унапреди изборни процес.[[2]](#footnote-2)

Сажетак и закључци

У ова два предлога закона се предлажу бројне измене и допуне чији је циљ спровођење претходних препорука ОДИХР-а које се односе на раздвајање државе од странке, злоупотребу јавне функције и неправилно коришћење јавних ресурса, као што је утврђено и описано у претходним извештајима ОДИХР-а. Измене и допуне предложене овим нацртима закона у неку руку представљају напредак у спровођењу претходних препорука ОДИХР-а да се ојача раздвајање државе од странке и једнакост прилика за изборне учеснике.

Неким изменама и допунама предложеним Нацртом закона I унапређује се законодавство у неким одредбама и питањима, док се онима предложеним Нацртом закона II нуде делотворнија решења за друге одредбе и питања. Додатни правни амандмани, укључујући и сугестије које су наведене у овим коментарима, и даље су неопходни како би се спровеле препоруке ОДИХР-а. Спровођење и делотворност ових измена морају се проценити и у пракси.

Основне информације и контекст

ЗСП је усвојен у мају 2019. године. Њиме се регулише финансирање кампање и питања која се односе на коришћење јавних ресурса у кампањи, укључујући злоупотребу функције и погрешно коришћење јавних ресурса.

Предложени нацрти амандмана се углавном односе на члан 50. Закона о спречавању корупције (ЗСК). Односе се на ОДИХР-ове препоруке 2, 4. и 8/2017, 1, 3 и 4/2022, и 5 и 17/2023. Од Радне групе се очекује да преиспита предлоге који се односе на препоруке ОДИХР-а број 1, 14, 15 и 16 које су дате након локалних избора у јуну 2024. године.

Констатовано је да Радна група тренутно расправља о два сета нацрта амандмана на ЗСП и да планира да припреми усклађен заједнички текст амандмана који су предложени у оба нацрта закона.

Релевантни међународни стандарди и примери добре праксе

1. Ставом 5.4 [Копенхагенског документа ОЕБС из 1990. године](https://www.osce.org/odihr/elections/14304) се позива на „јасно раздвајање између државе и политичких странака“.
2. Ставом 7.6 Копенхагенског документа ОЕБС из 1990. године се захтева од држава учесница да „поштују права појединаца и група да потпуно слободно оснивају своје политичке странке или друге политичке организације и да пруже таквим политичким странкама и организацијама неопходне правне гаранције како би им омогућили да се међусобно такмиче на основу једнаког третмана пред законом и од стране власти“.
3. Ставом 7.7 Копенхагенског документа ОЕБС из 1990. године захтева се од држава учесница у ОЕБС да „обезбеде да закон и јавна политика функционишу тако да омогуће да се политичка кампања води у правичној и слободној атмосфери у којој се ни административним мерама, ни насиљем ни застрашивањем не спречавају странке и кандидате да слободно изражавају своје ставове и мишљења, нити се онемогућују бирачи да сазнају или расправљају о њима, нити да гласају слободно без страха да ће бити кажњени.“
4. Венецијанска комисија, 2013. година, [Извештај о злоупотреби административних ресурса](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e).
5. ОДИХР и Венецијанска комисија, 2016. година, [Заједничке смернице за спречавање и](https://www.osce.org/odihr/elections/227506) [реаговање у случају злоупотребе административних ресурса током изборних процеса](https://www.osce.org/odihr/elections/227506).

За испуњавање препорука број 3/2020, 4/2022, 5/2023, и 1, 14, 15 и 16/2024 (побољшати ситуацију у погледу раздвајања државе и странке и спречити злоупотребу јавне функције и неправилно коришћење јавних ресурса), измене и допуне закона и праксе треба да буду вођени горе наведеним међународним стандардима и добром праксом. На пример, ОДИХР и Венецијанска комисија у својим Заједничким смерницама за спречавање и реаговање у случају злоупотребе административних ресурса током изборних процеса из 2016. године предлажу следеће:

1. Да би се обезбедила неутралност државне службе током изборних процеса и тиме избегао сваки ризик од сукоба интереса, правним оквиром треба предвидети јасно раздвајање вршења политички осетљивих јавних функција, посебно оних на нивоу вишег руководства, и кандидатуре. У том смислу, правним оквиром треба предвидети низ одговарајућих и сразмерних правила. Таква правила могу укључивати јасна упутства о томе како и када се може обављати кампања у личном својству, о привременом одузимању функције или оставци одређених представника органа јавне власти који се кандидују за изборе. (**A.4.2**)
2. Правним оквиром треба обезбедити медијима у јавном власништву да објективно, непристрасно и уравнотежено извештавају о догађајима који су везани за изборе. Право и пракса треба да обезбеде да медији у јавном власништву не буду умешани у „скривене“ кампање којима се подржавају или не подржавају одређени политички такмичари. (**A.4.4**)
3. Током кампање не би требало да се дају већа саопштења која су повезана са или имају циљ да створе позитивну перцепцију одређене странке или кандидата. (**B.1.3**)
4. Правним оквиром треба прописати да током изборне кампање не треба да буде несуштинских именовања у јавна тела. (**B.1.4**)
5. Требало би да надлежни орган - орган за спровођење избора, огранак државне службе или посебан одбор - донесе пропис у коме би се утврдило које активности се сматрају активностима спровођења кампање и тиме да се забрани државним службеницима да у службеном својству спроводе кампању. Надлежни орган треба да има саветодавну улогу у смислу питања државне службе током изборног периода о томе да ли нешто подлеже забрани активности у сврху кампање. (**B.1.5**)
6. Правним оквиром треба предвидети јасну разлику између „активности у сврху кампање“ и „активности информисања“ медија у јавном власништву како би се обезбедила правичност за политичке такмичаре у медијима, као и свестан и слободан избор за бираче. (**B.1.6**)
7. Поред националног законодавства, етичке повеље или кодекси понашања могли би бити одговарајући инструменти за спречавање злоупотребе административних ресурса током изборних процеса. (**B.1.7**)
8. Делотворно спровођење законодавства захтева да се сва ограничења у погледу коришћења админстративних ресурса примењују у доброј вери. (**B.3.1**)
9. Правним оквиром треба предвидети да се у случају кршења правила о јавним финансијама која имплицирају злоупотребу административних ресурса или када се политичким странкама или кандидатима даје недозвољена предност, таква финансијска средства морају вратити у државни или општински буџет, без обзира на друге санкције које се могу применити. (**C.2.4**)

Да би се испуниле препоруке број 4/2020, 5/2022, 6/2023 и 16/2024 (које се односе на застрашивање запослених у јавном сектору и вршење притиска на њих), амандмани и праксе треба да буду у складу са Заједничким смерницама Венецијанске комисије и ОДИХР-а:

1. Да би се обезбедила неутралност државне службе током изборних процеса и тиме избегао сваки ризик од сукоба интереса, правним оквиром треба предвидети јасно раздвајање вршења политички осетљивих јавних функција, посебно оних на нивоу вишег руководства, и кандидатуре. У том смислу, правним оквиром треба предвидети низ одговарајућих и сразмерних правила. Таква правила могу укључивати јасна упутства о томе како и када се може обављати кампања у личном својству, о привременом одузимању функције или оставци одређених представника органа јавне власти који се кандидују за изборе. (**A.4.2**)
2. Делотворно спровођење законодавства захтева да се сва ограничења у погледу коришћења админстративних ресурса примењују у доброј вери. (**B.3.1**)
3. По потреби, органи јавне власти могу дати јасне изјаве и издати писана упутства да се неће толерисати притисак на државне службенике и да се ниједан државни службеник или грађанин не треба да плаши за свој посао или социјалне услуге као резултат тога што подржава или не подржава неку политичку странку или кандидата. Државни службеници, сходно томе, треба да уживају заштиту од сваке врсте застрашивања или притиска. (**B.3.2**)
4. Државни службеници, као и њихови сродници, треба да буду заштићени од (скривених) санкционисања, притиска или застрашивања у случају када обелодане наводну превару или злоупотребу административних ресурса. Уколико узбуњивачи нису генерално заштићени законом, треба да постоје посебна правила у контексту изборних процеса. (**B.3.3**)
5. Органи власти, укључујући органе за спровођење избора, треба да креирају активности информисања широког домета кроз које ће подићи свест грађана и државних службеника, кандидата и лидера политичких странака, о њиховим правима и одговорностима током изборних процеса. Треба успоставити јасне критеријуме на основу којих ће се направити јасна разлика између активности у сврхе кампање и активности информисања. Такве информације треба доследно ширити. (**B.4.1**)
6. Треба израдити интерна упутства и спровести обуке за државну службу да би се подстакло правно засновано непристрасно понашање у оквиру извршне гране власти. Треба обезбедити и доставити смернице за државне службенике, јавне обавезе, кодексе понашања и друге инструменте. (**B.4.2**)

Претходне препоруке ОДИХР-а

Један број претходних препорука ОДИХР-а које су објављене након усвајања ЗСК 2019. године односе се, директно или индиректно, на раздвајање државе од странке, спречавање злоупотребе јавне функције и неправилног коришћења (злоупотребе) јавних ресурса у изборној кампањи. Тачније:

1. Препорука ОДИХР-а број 3/2020: „Органи власти треба да предузму мере којима би спречили злоупотребу службеног положаја и јавних ресурса. Надгледање поштовања прописа треба да буде делотворно, а казне које се пропишу треба да буду сразмерне и да имају одвраћајуће дејство.“
2. Препорука ОДИХР-а број 4/2020: „Органи власти треба да предузму мере којима ће спречити вршење притиска на бираче, укључујући запослене у државним институцијама и предузећима и онима повезаним са државом. Случајеви наводних принуда се морају темељно истражити, а одговорни појединци морају одговарати за своје поступке“.
3. Препорука ОДИХР-а број 1/2022: „Да би се унапредила правна сигурност и обезбедиле једнаке могућности за учеснике у изборној трци, било би корисно додатно преиспитати законодавство како би се, много пре наредних избора, одговорило на изазове у вези са злоупотребом административних ресурса и приступом медијима и уклонили преостали недостаци и недоследности, у оквиру инклузивног и транспарентног процеса консултација.“
4. Препорука ОДИХР-а број 4/2022: „Органи власти треба да предузму мере којима би спречили злоупотребу службеног положаја и државних ресурса. Законом би требало обезбедити јасно раздвајање активности носилаца функције које обављају у оквиру вршења своје јавне функције и активности у сврхе кампање. Надлежни органи треба да проактивно спречавају кршења и да их решавају сразмерним и одвраћајућим санкцијама.“
5. Препорука ОДИХР-а број 5/2022: „Органи власти треба да успоставе и спроводе делотворне законске и институционалне механизме надзора како би се спречило застрашивање и притисак на бираче, укључујући запослене у јавним и државним институцијама и предузећима.“
6. Препорука ОДИХР-а број 17/2022: „Агенција за спречавање корупције би требало да буде обавезна по закону да проактивно и благовремено идентификује прекршаје и да на представке одговара доношењем формалних одлука, које подлежу судском преиспитивању. Законом би требало прописати убрзане рокове за цео процес решавања спорова у вези са кршењем правила финансирања кампање.“
7. Препорука ОДИХР-а број 5/2023: „Законом би требало обезбедити јасно раздвајање активности носилаца функције које обављају у оквиру вршења своје јавне функције и активности у сврхе кампање. Органи власти треба да предузму мере којима би се спречила злоупотреба службеног положаја и државних ресурса и свако непоштовање тих мера треба проактивно решавати применом сразмерних санкција које имају одвраћајуће дејство.“
8. Препорука ОДИХР-а број 6/2023: „Органи власти треба да спрече застрашивање и вршење притиска на бираче, укључујући на запослене у јавним и државним институцијама и предузећима и да ојачају механизме надзора.“
9. Препорука ОДИХР-а број 17/2023: „Треба изменити закон да би се од Агенције за спречавање корупције захтевало да благовремено објави своје одлуке о кршењу Закона о спречавању корупције током изборне кампање, заједно са свим пратећим приговорима. Поред тога, праћење усклађености са овим законом треба да буде задатак додељен контролорима из Агенције који раде на терену, ако опет буду ангажовани на будућим изборима.“
10. Препорука ОДИХР-а број 1/2024: „У складу са обавезама које произилазе из чланства у ОЕБС, треба предузети мере којима би се обезбедило раздвајање државе од странке, као и непристрасност јавне управе током кампање.“
11. Препорука ОДИХР-а број 14/2024: „Да би се спречила злоупотреба државних ресурса, могла би се размотрити забрана најављивања и спровођења ванредних програма социјалне заштите и инфраструктурних пројеката, након расписивања избора.“
12. Препорука ОДИХР-а број 15/2024: „Законом треба јасно дефинисати правила за онлајн кампању, укључујући и ону коју воде јавне институције и званичници. Одговорна надлежна институција требало би да буде овлашћена да прати кампање кандидата и других актера и да на располагању има делотворне и сразмерне механизме за санкционисање прекршаја.“
13. Препорука ОДИХР-а број 16/2024: „Да би се спречила злоупотреба јавне функције и вршење притиска на запослене у јавном сектору и друге бираче, носиоци руководећих положаја у јавним институцијама и јавним предузећима законом би требало да буду обавезани да у случају кандидатуре на изборима привремено поднесу оставке на своју функцију, што би било у складу са међународним стандардима.“

Ове препоруке ОДИХР-а произилазе из сазнања до којих је ОДИХР дошао и то, између осталог:

* 1. „Многи саговорници Мисије ОДИХР-а за посматрање избора (Мисија ОДИХР-а) су описали оно што они виде као прекомерна буџетска издвајања за различите категорије бирача пре избора.“ (2022)
  2. „Актуелни председник или представници власти који су такође били и кандидати на изборима су најавили, иницирали или започели велики број јавних инфраструктурних пројеката током кампање.“ (2022)
  3. „Неколико представника опозиционих странака, организација цивилног друштва и бирача пријавило је Мисији ОДИХР-а да су радници општинских и јавних предузећа били присиљени да дају свој глас и допринесу мобилизацији бирача за владајућу коалицију, присуствују скуповима или постављају коментаре подршке коалицији на друштвеним мрежама.“ (2022)
  4. „Притисак на бираче да подрже актуелну и владајућу коалицију и злоупотреба административних ресурса од стране државних и општинских актера пре избора замаглили су границу између државе и странке, супротно обавезама које произилазе из чланства у ОЕБС и међународној доброј пракси.“ (2023)
  5. „Прописи који регулишу кампању не осигуравају једнаке услове и недостају им ефикасни механизми за спровођење; закон дозвољава јавним функционерима, укључујући председника, да учествују у политичким активностима; Председник Вучић, иако није кандидат на изборима, преузео је централну улогу у кампањи СНС, укључујући и то да је изборна листа СНС названа по г. Вучићу, дајући тиме недозвољену предност својој странци.“ (2023)
  6. „Случајеви вршења притиска на запослене у јавном сектору, злоупотребе јавних ресурса и шеме подстицаја бирача изазвали су забринутост у вези са могућношћу бирача да бирају без недозвољеног притиска на њих.“ (2023)
  7. „Док је Агенција за спречавање корупције (АСК) овлашћена да истражује потенцијалну злоупотребу јавних функција која је у супротности са ЗСК којим се забрањује званичницима да користе јавне ресурсе за промовисање политичких странака, недостаје одговарајући механизам за спровођење и санкционисање. Уколико се утврди да постоји кршење, најнижа санкција АСК је упозорење, које није јавно. Осим тога, одлуке о другим санкцијама се објављују тек након окончања административног жалбеног поступка, који је и даље дуготрајан, упркос претходној препоруци ОДИХР-а.“ (2023)
  8. „Листе СНС широм земље носиле су име председника Републике. Већина градских уличних лампи у Београду имала је варијацију градског грба са именом председника и бројем СНС листе. Председник и водећи владини званичници често су се појављивали на изборним плакатима, у телевизијским спотовима и на изборним скуповима, уз значајну медијску пажњу и промоцију њихових достигнућа, укључујући и питања од националног значаја и сусрете са страним званичницима.“ (2024)
  9. „Посматрачка мисија ОДИХР-а је добила бројне наводе о притисцима на запослене у јавном сектору, укључујући и оне који су запослени на одређено време, да присуствују јавним догађајима и митинзима у сврхе кампање и да гласају за владајућу СНС. Значајан број кандидата на листама СНС који се налазе на високом положају у јавним институцијама и предузећима наводно је злоупотребило своје положаје како би утицали на изборно опредељење запослених у јавном сектору и других бирача. Неколико саговорника је споменуло “капиларно гласање”, где сваки запослени у јавном сектору мора да обезбеди одређени број гласова међу родбином и пријатељима.“ (2024)
  10. „Саговорници су такође известили Посматрачку мисију ОДИХР-а о случајевима куповине гласова, посебно рањивих група, као и о трговини медицинским услугама које су кандидати који су били на управљачким позицијама у јавним здравственим институцијама нудили бирачима.“ (2024)
  11. „Након расписивања избора, неколико општина, укључујући привремене власти града Београда, понудиле су програме социјалне заштите, што је подигло забринутост да је дошло до злоупотребе државних ресурса.“ (2024)
  12. „На неким званичним налозима на друштвеним мрежама јавних институција, укључујући и налоге градоначелника и општина, примећене су објаве о кампањи и страначким активностима, што је изазвало забринутост због потенцијалне злоупотребе државних ресурса током изборне кампање.“ (2024)

Дефиниције

У извештају Венецијанске комисије из 2013. године административни ресурси су дефинисани на следећи начин: „административни ресурси су људски, финансијски, материјални, ресурси у натури и остали нематеријални ресурси којима у току изборних процеса носиоци функција и државни службеници имају приступ који проистиче из њихове контроле над запосленима у јавном сектору, финансијама, распоређивањем средстава и приступа јавним установама, као и ресурси који се користе за стицање престижа или остваривање присутности у јавности које проистиче из њиховог положаја изабраног или јавног функционера, а што може довести до добијања политичке подршке или подршке друге врсте.“ „Злоупотреба административних ресурса такође може укључивати сродна кривична дела, као што су облици притиска или претњи које државни органи врше над државним службеницима.” (ст. 9 и 10)

ОДИХР у свом Приручнику за посматрање финансирања кампање из 2015. године дефинише „злоупотребу државних ресурса“ као „недозвољену предност коју добију одређене странке или кандидати тиме што користе своје службене положаје или везе са владиним институцијама како би утицали на исход избора.“[[3]](#footnote-3)

Коментари на Нацрт закона I

Транспарентност Србија је Радној групи поднела Нацрт закона I у мају 2024. године. Њиме предлажу измене и допуне (амандмане) члана 50. Закона о спречавању корупције (ЗСК). Предложени амандмани се односе на ОДИХР-ове препоруке 2, 4 и 8/2017, 3/2020, 1 и 4/2022, и 5 и 17/2023.

Терминологија која се односи на раздвајање државе од странке

Нацртом закона I се предлаже измена формулације постојећег члана 50. ЗСК. Њиме се предлаже измена назива члана „Чланство и функција у политичком субјекту“ у „Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту“. Чланом 50. се предлаже брисање термина „политичка странка“ и задржавање само термина „политички субјекат“ којим су обухваћене политичке странке, изборне листе итд. У ставу 1 се предлаже да се [Јавни функционер може] „да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту“ замени са „да буде члан политичке странке и да буде кандидат или заступник политичког субјекта.“ Делује да ови предлози побољшавају јасност ове одредбе.

У ставу 2, предлаже се додавање [коришћења јавних ресурса] „за наношење штете политичком субјекту“, да би се укључила негативна кампања против опозиционих политичких субјеката, што појачава одредбу.[[4]](#footnote-4) Њиме се такође предлаже брисање врста политичких активности које су набројане у закону: „рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, летака и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности“, пошто је концепт политичке активности већ дефинисан другим законом. Пошто се ова одредба примењује и на јавне функционере који се не кандидују на изборима, можда је неопходно ипак задржати списак политичких активности у ЗСК, под условом да је дефиниција тих активности усаглашена у свим законима.

Јавни функционери на које се односи услов раздвајања државе од странке

У ставу 4. је прописано да „Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичког субјекта“. Нацртом закона I се предлаже да се дода „изузев када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи и видљивих обележја органа у којем врши јавну функцију, односно политичког субјекта.“ У погледу става 4, делује да се Нацртом закона II предлаже строжи, јаснији и објективнији критеријум него Нацртом закона I пошто се њиме поставља претпоставка да јавни функционери делују аутоматски и изван сумње у свом својству јавног функционера.

Док се у оба нацрта закона предвиђају ограничења учешћа јавних функционера у промотивним активностима органа јавне власти, ниједним се не предвиђају ограничења учешћа јавних функционера у промотивним активностима политичких субјеката, односно у стварној кампањи (догађаји у оквиру кампање, спотови, материјали итд.), чак и када се не кандидују на изборима. У мери у којој се ово питање односи на јавне функционере који се не кандидују на изборима, оно би се могло регулисати ЗСК пре него изборним законима.

*Било би корисно за овај нацрт закона да се њиме детаљније регулише учешће јавних функционера у стварној кампањи, односно у промотивним активностима и материјалима политичког субјекта, у случајевима када се они не кандидују на изборима.*

Јавни функционери изузети од обавезе раздвајања државе и странке

У ставу 4. Нацрта закона I, слично као и у Нацрту закона II, предлаже се да се задржи то да се овај услов не односи изабране јавне функционере, односно на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе и градске општине. Образложење је да у случају изабраних јавних функционера, такво раздвајање није ни могуће ни одговарајуће пошто су они изабрани са страначких листа, припадају посланичким групама политичких субјеката и природно је да представљају интересе својих политичких субјеката. Ово опште изузеће свих изабраних јавних функционера умањује делотворност прописа и не иде у корист испуњења препорука ОДИХР-а број 3/2020, 4/2022, 5/2023 и 1/2024.

ОДИХР је у неколико својих извештаја о изборима у Србији констатовао да председник и водећи државни функционери, укључујући и оне изабране, веома истакнуто учествују у кампањи, укључујући и на билбордима и у кампањским спотовима, што је опште познато као „функционерска кампања“.Док је учешће јавних функционера у кампањи легитимно у случајевима када се кандидују на изборима, јављају се регулаторни изазови у случајевима када се они не кандидују на изборима, али ипак активно учествују у кампањи.Такви водећи државни функционери генерално добијају велики простор у медијима кроз извештавање како о њиховим доприносима кампањи тако и о њиховим државним функцијама.

Такве праксе које могу омогућити онима који су актуелно на власти да стекну неправичну предност због својих положаја и да створе позитивну слику током кампање, представљају недозвољено коришћење предности положаја и ремете једнаке услове такмичења.[[5]](#footnote-5) На пример, ОДИХР је приметио да је председник био истакнут на билбордима кампање, догађајима у оквиру кампање и спотовима кампање за парламентарне и локалне изборе 2023. и 2024. године, упркос томе што се није кандидовао. Штавише, иако је председник поднео оставку на место председника СНС-а, листе кандидата које предводи СНС носиле су његово име, а резултате избора је и лично објавио из седишта СНС-а. У неким случајевима, примећено је да је истакнутост водећих владиних званичника, укључујући председника, у кампањи, упркос томе што се нису кандидовали, довела у заблуду бираче да мисле да су званичници заиста били кандидати, што је утицало на њихову способност да направе информисани избор. Ниједан од предложених амандмана на члан 50 се не бави овим питањима. *Могле би се размотрити додатне мере за побољшање раздвајања државе и странке и обезбеђивање једнаких могућности за учеснике, укључујући и јасно раздвајање између званичних функција и предизборних активности актуелних председника, укључујући и оне који се не кандидују.*

У ставу 4, Нацртом закона I предлаже се да се дода да су „Председници и потпредседници Скупштине и председници Радног тела Скупштине“ такође дужни да се изјасне да ли изражавају став органа власти или политичког субјекта. У преводу на енглески, нејасно је да ли предложени амандман под термином „Скупштина“ означава локалне скупштине.

*Могло би се размотрити и разјашњење да ли се „председници и потпредседници Скупштине и председници Радног тела Скупштине“ односе на скупштине јединица локалне самоуправе.*

Дефиниција промотивних активности јавних функционера (члан 50 став 8)

Нацртом закона I предлаже се да наслов члана гласи „Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту” и предлаже дефиницију да *„Промотивна активност из ст. 8. овог члана јесте активност јавног функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или за коју се може очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа јавног функционера у медијима”.* Ова дефиниција даје више јасноће и шира је од предлога Нацрта закона II.[[6]](#footnote-6) Ова дефиниција узима у обзир све активности јавних званичника, органа јавне власти или трећих лица које могу резултирати медијским публицитетом као промотивном активношћу. Иако се предлог исправно односи на јавне званичнике и органе јавне власти, текст треба да буде јасан да ли се односи на било које друго

лице укључено у такве активности или да дефинише ко потпада под ову одредбу. Штавише, закон би требало да јасно прави разлику између промотивних активности политичких и неполитичких субјеката.

Забрањене и дозвољене промотивне активности јавних функционера

Нацрт закона I има за циљ да се позабави питањем потенцијалне злоупотребе административних ресурса и наводи да јавни функционер може бити члан политичке странке, обављати функцију у политичкој странци, бити кандидат или представник политичког субјекта и учествовати у њиховом делатности, ако се тиме не угрожава обављање јавне функције и ако то није законом забрањено. Предлажу се додатне одредбе којима се прописују изузеци од ограничења рада јавних функционера, који су у великој мери слични ставовима 8, 9 и 10 предложених Нацртом закона II. Наиме, предлаже се да се дода и да ако посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине и одборници у скупштини јединице локалне самоуправе и градске општине обављају функције Председника и Потпредседника Скупштине и председника Радног тела Скупштине.

У току изборне кампање јавни функционер не може у том својству организовати промотивне активности органа јавне власти, спроводити их, нити учествовати у промотивним активностима које организују друга лица, осим: а) када је прописана обавеза да се промотивна активност изврши у одређено време и на одређени начин, и када је једино јавни функционер овлашћен да ту обавезу испуни; б) у случају јавних манифестација, које се одвијају по устаљеној пракси, спроводе се у одређено време и уз учешће носиоца одређене јавне функције; (в) када је учешће јавног функционера неопходно за одржавање међународних односа”. Предложене одредбе спајају два различита питања, односно, прва реченица се односи на јавност политичких странака/промотивне активности, док се преостали језик односи на промотивне активности/јавност органа јавне власти.

*Требало би размотрити разликовање промотивних активности политичких странака од активности органа јавне власти током изборне кампање и њихово засебно регулисање.*

Предложени ставови 8, 9 и 10 имају за циљ да ограниче промотивне активности органа јавне власти током изборне кампање које ће вероватно створити повољну перцепцију јавног функционера или органа јавне власти код бирачког тела и као такве представљају неоправдано коришћење предности функције. Оба Нацрта предвиђају неколико изузетака од ограничења, односно да су промотивне активности јавних функционера дозвољене под одређеним условима. Ови изузеци су разумни јер имају за циљ да омогуће нормалан рад владе и јавне управе.[[7]](#footnote-7) Међутим, изузеци могу учинити пропис неефикасним у пракси, ако се не спроводе у доброј вери.[[8]](#footnote-8)

Нацртом закона I, слично Нацрту закона II, не појашњава да ли се ограничења прописана предложеним допунама члана 50. примењују од расписивања избора или само током периода званичне кампање.[[9]](#footnote-9)

*Могло би се размотрити да се ограничења прописана предложеним ст. 8, 9 и 10 примењују од расписивања избора, а не само током званичне кампање.*

Дефиниција јавних ресурса

Нацртом закона I предлаже се измена дефиниције „јавног ресурса“ у 4а) члана 2. ЗСК. Наиме, предлаже се замена *„****чији је оснивач или члан****”* са „***где је члан или акционар*** *Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе”*. Предложена измена дефиниције јавних ресурса повећава њену тачност.

*Као што је уобичајено у сличним случајевима, можда ће бити потребно разјаснити проценат акционара за државне, јавне или јединице локалне самоуправе.*

Коментари на Нацрт закона II

СНС је доставила Нацрт закона II Радној групи 2. октобра 2024. године. Члановима 1-6 Нацрта закона II предлажу се измене чланова 50, 80, 85, 103. и 104. ЗСК и увођење новог члана 50а.

Раздвојеност државе и странке

Предложена измена Нацрта закона II у члану 50. став 4. гласи: “Сматра се да јавни функционер саговорницима и јавности представља став органа у којем врши јавну функцију, осим када се саговорницима и јавности недвосмислено презентује да се износи став политичког субјекта”.

Ревидираним ставом 4. прописује се да јавни функционери подразумевано представљају орган јавне власти, осим ако другачије не наведу. Стога се предложеном одредбом успоставља претпоставка да јавни функционери представљају орган јавне власти, а не свој политички субјект. У том смислу, предложеним амандманом прописују се јаснији и објективнији критеријуми од постојеће одредбе.

Раздвајање државе и странке на друштвеним мрежама

Новим ставом 5. обавезују се јавни функционери да “Агенцији за спречавање корупције (АСК) назначе и пријаве налоге на друштвеним мрежама које користе у својству јавних функционера”. Штавише, јавни функционери на овим налозима друштвених мрежа (које користе у својству јавних функционера) не смеју да постављају објаве о активностима политичких странака, док о свом учинку као јавни функционери смеју постављати објаве на другим налозима друштвених мрежа (осим оних који су пријављени АСК).

Новим ставом 5. регулише се употреба налога на друштвеним мрежама од стране јавних функционера, што раније није било регулисано, а која је све значајнија у изборним кампањама. Став садржи механизам за разликовање налога на друштвеним мрежама које јавни функционери могу да користе за званична саопштења која се односе на њихову функцију, и оних које могу користити за објаве везане за своју политичку странку. Овај предлог може одговорити на препоруку 15/2024 о питању раздвајања јавне функције и страначке функције у области друштвених мрежа, ако се допуни ефикасним, сразмерним и одвраћајућим механизмима санкционисања, као што је налог за моментално уклањање садржаја или означавање садржаја.

*Могло би се размотрити проширење мандата АСК тако да може наложити уклањање садржаја (давање налога за уклањање објаве на друштвеним мрежама) или означавање садржаја као лажне информације и означавање као политичко оглашавање (додавање обавештења). Закон би требало да предвиди казне, сразмерне повредама и изречене након судског процеса за тешке и/или поновљене повреде.*

Јавни функционери изузети од обавезе раздвајања државе и странке

Нацртом закона II предлаже се да постојећи став 6. постане став 7. и мења се и гласи: “Одредба става 4. овог члана не примењује се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштинама јединица локалне самоуправе и градских општина”. Овим предлогом постојећој одредби само се додају “градске општине”.

Стога, Нацртом закона II се задржава да се услов за раздвајање јавне функције и партијске функције не односи на изабране јавне функционере. Ово је став који дели и Нацрт закона I. Као што је раније објашњено, овај општи изузетак свих изабраних јавних функционера, укључујући и оне који се не кандидују на изборима, умањује делотворност одредбе.

*Могле би се размотрити додатне мере за побољшање раздвајања државе и странке и једнаких могућности за кандидате, укључујући и учешће у кампањи водећих јавних функционера који се не кандидују на изборима.*

Забрањене јавне активности јавних функционера током изборне кампање

Нацртом закона II предлаже да се додају нови ставови 8, 9 и 10. Предложеним ставом 8. прописано је да “у периоду изборне кампање и након истека рока за подношење изборних листа, јавни функционери не могу организовати, спроводити или учествовати у промотивним активностима органа јавне власти”. Нејасно је да ли се ограничења прописана предложеним ст. 8, 9. и 10. примењују од тренутка расписивања избора или само у току званичне изборне кампање у којој се примењују једнаки услови кампање у медијима.

Дозвољене промотивне активности јавних функционера

Истовремено, предложеним ставом 8. прописује се да “изузетно, јавни функционери могу организовати, спроводити и учествовати у таквим промотивним активностима органа јавне власти” у више случајева, односно “ако су оне планиране пре расписивања избора или ако се ради о јавним манифестацијама које се одвијају по устаљеној пракси уз учешће одређеног носиоца јавне функције или ако се учешће јавног функционера сматра неопходним за одржавање међународних односа”.

Стога, предложеним ставовима 8, 9 и 10 има се за циљ ограничавање промотивних активности органа јавне власти током изборне кампање које ће претпостављено створити повољну слику јавног функционера код бирачког тела и као такво представљати недозвољено коришћење предности функције. Међутим, предвиђен је низ изузетака који га могу учинити неефикасним у пракси.

*Могло би се размотрити да се ограничења прописана предложеним ст. 8, 9 и 10 примењују од расписивања избора, а не само током званичне изборне кампање.[[10]](#footnote-10)*

Дефиниција промотивне активности јавних функционера

Надаље, предложеним новим ставом 9 „промотивна активност“ дефинише се као „свака активност органа јавне власти која има за циљ да утиче на потенцијалног бирача“. Уколико се ова одредба уско тумачи и примењује, њоме могу бити изостављене активности органа јавне власти које немају за циљ да утичу на бираче, али ће то вероватно учинити стварањем повољне слике о органу јавне власти и јавном функционеру.[[11]](#footnote-11)

*Могло би се размотрити преиспитивање дефиниције промотивне активности у новом предложеном ставу 9 члана 50 како би се укључиле “активности органа јавне власти које стварају повољну перцепцију кандидата или изборне листе по чијем кандидовању[…]”[[12]](#footnote-12)*

Надзорне надлежности Агенције за борбу против корупције

Предложени члан 50а се односи на препоруку 17/2023. Њиме се АСК даје мандат да надзире све јавне активности јавних функционера током кампање где они информације о својим активностима у својству јавних функционера износе у медијима, на конференцијама за новинаре, на јавним скуповима, на званичном налогу на друштвеној мрежи органа јавне власти и другим јавним форумима. АСК је дужна да једном недељно објављује резултате надзора и покреће поступак по службеној дужности, у случају прекршаја. Иако су предложени прописи свеобухватни, било би корисно да се уз њих дају појашњења.

Напомиње се да је “у року од три дана од расписивања избора директор АСК дужан да донесе план надзора над активностима јавних функционера у току изборне кампање”. Подразумева се да ће АСК вршити надзор само током периода званичне кампање, проглашења изборних листи кандидата, што можда неће бити довољно да се спречи злоупотреба јавне функције.

*Могло би се размотрити давање мандата АСК да надзире законом прописане јавне активности јавних функционера од расписивања избора, а не током периода званичне кампање.*

Напомиње се да ће законом дефинисан број јавних функционера који ће бити надзирани бити одабран “на основу процене ризика, методом случајног избора”. Чини се да су ови критеријуми контрадикторни и да је уз њих потребно појашњење.

*Могло би се размотрити да се разјасни да ли ће се јавни функционери које ће АСК надзирати током предизборне кампање одабирати на основу процене ризика или методом случајног избора. Овом методологијом би даље требало да се позабаве прописи АСК.*

Казне за прекршаје

У члану 103 став 2, док казне остају непромењене, Нацртом закона II предлаже се да се промени “ако [јавни функционер] обавља функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и учествује у његовом политичком деловању супротно члану 50. ст. 1, 2, 4. и 5.” и гласи “ако [јавни функционер] поступи супротно члану 50. ст. 1, 2, 4, 5, 6. и 8. овог закона”. Чини се да предложено преформулисање не мења област примене ове одредбе.

Новчане казне су препоручене казне за прекршаје, све док се прописани износи сматрају одвраћајућим и сразмерним прекршају. Међутим, новчане казне изричу судови након дугог, обично једногодишњег процеса, што умањује њихову ефикасност. Слично томе, кривични поступак ће такође вероватно бити дуготрајан и самим тим умањити доказе и делотворност могућих санкција.[[13]](#footnote-13) Подносиоци Нацрта закона II су такође приметили ове недостатке код судског и тужилачког поступка.

*Могло би се размотрити прописивање постепеног система ефикасних, пропорционалних и одвраћајућих казни које се могу изрећи без одлагања, укључујући давање мандата АСК да наложи обуставу неке активности, означавајући је као активност у сврхе изборне кампање/политичко оглашавање и изрицање јавне опомене. На пример, у вези са објавама на друштвеним мрежама, АСК би могао да да налог за уклањање садржаја (уклањање објаве која је у супротности са законом) и/или означавање садржаја (додавање обавештења да је објава у супротности са законом). Поред тога, законом могу бити прописане новчане казне за тешка или поновљена кршења. У случају да кршења члана 50 представљају финансирање у натури из јавних извора, могу се третирати као такви у смислу прихода, расхода и извештавања.*

АНЕКСИ

Анекс I Члан 50 ЗСК Чланство и функција у политичком субјекту

Јавни функционер може обављати функцију у политичкој странци и/или политичком субјекту и учествовати у њиховим активностима ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено.

Јавни функционер не може користити јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања њихових учесника на изборима и њиховог изборног програма, позивање бирача да на изборима гласају за њих, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, креирање и дистрибуција рекламних материјала, брошура, летака и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, употреба медија, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности.

Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може користити јавна средства за заштиту личне безбедности, ако је такво коришћење јавних средстава уређено одговарајућим прописима или одлуком служби надлежних за безбедност јавних функционера.

Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичког субјекта, изузев када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи и видљивих обележја органа јавних власти у којем врши јавну функцију, односно политичког субјекта.

Јавни функционер не може користити јавне скупове на којима учествује и сусрете које има као јавни функционер, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, што се посебно односи на коришћење таквих јавних скупова и сусрета за јавно представљање кандидата на изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да гласају за њих на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.

Одредбе става 4. овог члана не примењују се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе. У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, у којем одлучује о повреди ст. 1, 2, 4. и 5. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема притужбе правног или физичког лица.

Анекс II Амандмани предложени Нацртом закона I које је поднела Транспарентност Србија

**Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту Члан 50**

Јавни функционер може бити члан политичке странке, обављати функцију у политичкој странци, бити кандидат или представник политичког субјекта и учествовати у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено.

Јавни функционер не може користити јавне ресурсе за промоцију политичких субјеката или за наношење штете политичком субјекту, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају или да за њих не гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности.

Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може користити јавна средства, у обиму неопходном за заштиту личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком надлежне институције која се стара о безбедности јавних функционера.

Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичког субјекта осим када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи и видљивих обележја органа јавних власти у којем врши јавну функцију, односно политичког субјекта.

Јавни функционер не може користити јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких субјеката или наношење штете политичком субјекту, што посебно укључује коришћење учеснике ових јавних скупова и сусрете за представљање кандидата на изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да гласају за њих или да не гласају за њих на одређеним изборима, или да бојкотују изборе.

Одредба става 4. овог члана не примењује се на народне посланике, посланике аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе и градске општине који не врше функцију Председника и Потпредседника Скупштине и Председника Радног тела Скупштине.

Јавни функционер у овом својству не може учествовати у активностима политичког субјекта.

У периоду изборне кампање, јавни функционер не може да у том својству организује промотивне активности органа јавне власти, да их спроводи, нити да учествује у промотивним активностима које организују друга лица, изузев:

1. када је прописана обавеза да се промотивна активност изврши у одређено време и на одређени начин, и када је једино јавни функционер овлашћен да ту обавезу испуни;
2. када је реч о јавним манифестацијама, које се по устаљеној пракси спроводе у одређено време и уз учешће носиоца одређене јавне функције;
3. када је учешће јавног функционера неопходно због одржавања међународних односа.

Промотивна активност из ст. 8. овог члана јесте активност јавног функционера, органа власти или другог лица **која има за циљ или за коју се може очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа јавног функционера у медијима.**

У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, у коме се одлучује да ли постоји повреда из ст. 1, 2, 4, 5, 7. и 8. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности,

односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.

Значење појединих појмова из члана 2. у смислу овог закона, где појмови имају следеће значење:

1. “Корупција” је однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицање личне користи за себе или другога;
2. “Орган јавне власти” је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина;
3. “Јавни функционер” је свако лице које је изабрано, постављено или именовано у орган јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти;
4. “Јавна функција” је функција коју врши јавни функционер;

4а) „Јавни ресурс” је непокретност, покретна имовина, право и свако друго добро које је у јавној својини, односно у другом облику својине, а које користе органи Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, привредна друштва, установе и друге организације чији је члан или акционар Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, одрицање од будућег прихода и преузимање обавеза на терет јавног сектора у смислу закона којим се уређује буџетски систем.

1. „Члан породице” је супружник или ванбрачни партнер, родитељ или усвојитељ, дете или усвојеник јавног функционера;
2. „Повезано лице” је члан породице јавног функционера, крвни сродник јавног функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, као и физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером;
3. „Стратешки документ” означава стратегије и акционе планове у области борбе, односно спречавања корупције;
4. „Политички субјекат” означава политички субјект у смислу закона који уређује финансирање политичких активности;
5. „Област посебно ризична за настанак корупције“ је област која је као таква одређена стратешким документом.

Анекс III Амандмани на Нацрт II које је поднела СНС

Члан 50. Чланство и функција у политичком субјекту

1. Јавни функционер може обављати функцију у политичкој странци и/или политичком субјекту и учествовати у њиховим активностима ако то не угрожава обављање јавне функције и није законом забрањено.
2. Јавни функционер не може користити јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања њихових учесника на изборима и њиховог изборног програма, позивање бирача да на изборима гласају за њих, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, креирање и дистрибуција рекламних материјала, брошура, летака и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, употреба медија, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности.
3. Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може користити јавна средства за заштиту личне безбедности, ако је такво коришћење јавних средстава уређено одговарајућим прописима или одлуком служби надлежних за безбедност јавних функционера.
4. Сматра се да јавни функционер саговорницима и јавности износи став органа јавне власти у коме обавља јавну функцију, осим када саговорницима и јавности недвосмислено предочи да износи став политичког субјекта.
5. Јавни функционер је дужан да означи и пријави Агенцији налог који користи у својству јавног функционера на друштвеним мрежама, и на том налогу не сме да поставља објаве везане за деловање политичке странке, односно политичког субјекта. Јавни функционер не може објављивати саопштења у вези са обављањем јавне функције на налогу на друштвеној мрежи који није означен као налог који користи у својству јавног функционера.
6. Јавни функционер не може користити јавне скупове на којима учествује и сусрете које има као јавни функционер, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, што се посебно односи на коришћење таквих јавних скупова и сусрета за јавно представљање кандидата на изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да гласају за њих на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.
7. Одредба **става 4.** овог члана не примењује се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштинама јединица локалне самоуправе и градских општина.
8. У току изборне кампање и након истека рока за подношење изборне листе, односно подношења предлога кандидата за председника Републике, јавни функционер не може у том својству да организује промотивне активности органа јавне власти, спроводи их или учествује у промотивним активностима које организују друга лица, осим:
   * када је унапред планирано, пре расписивања избора, да се промотивна активност спроводи у одређено време и на одређени начин;
   * када су у питању јавне манифестације које се, према устаљеној пракси, спроводе у одређено време и уз учешће носиоца одређене јавне функције;
   * када се учешће јавног функционера сматра неопходним за одржавање међународних односа.
9. Промотивна активност из става 8. овог члана је активност органа јавне власти која има за циљ да утиче на потенцијалног бирача да гласа за кандидата или изборну листу коју је предложила политичка странка по чијем именовању је изабран или именован јавни функционер у том органу јавне власти.
10. Орган јавне власти дужан је да на својој интернет страници објави или на други начин учини доступним јавности шестомесечне податке о промотивним активностима из става 8. овог члана. План промотивних активности за првих шест месеци текуће године објављује се најкасније до 1. фебруара, а за других шест месеци најкасније до 1. јула текуће године.
11. У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, приликом одлучивања да ли је учињен прекршај из ст. 1, 2, 4, 5, 6. и 8. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.

Члан 50а

Агенција током изборне кампање надзире поштовање обавеза јавних функционера из члана 50. овог закона.

Надзор из става 1. овог члана обавезно обухвата активности јавних функционера који се појављују у средствима јавног информисања, на конференцијама за новинаре, говоре на јавним скуповима, објављују изјаве на сајтовима органа јавне власти, званичним налозима на друштвеним мрежама органа јавне власти, као и на отвореним приватним каналима комуникације са јавношћу где јавни функционер објављује информације о активностима које предузима у том својству.

Надзор из става 1. овог члана врши се увидом у информације објављене у средствима јавног информисања и на друштвеним мрежама, прикупљањем информација од органа јавне власти, пружалаца медијских услуга, јавних функционера и других правних и физичких лица. Директор Агенције ће у року од три дана од расписивања избора донети план надзора активности јавних функционера у току изборне кампање, којим се утврђује листа јавних функционера које ће, на основу процене ризика, надзирати надлежни орган, методом случајног одабира (узорак).

Листа јавних функционера из става 4. овог члана садржи најмање 50 лица када се одржавају избори за народне посланике или председника Републике, најмање 30 лица када се одржавају избори за народне посланике у скупштини аутономне покрајине или одржавају се избори за одборнике у Скупштини града Београда, а најмање 20 лица када се одржавају избори за одборнике у јединици локалне самоуправе или градске општине.

Када се избори одржавају истовремено у више градова, општина или градских општина, списак јавних функционера из става 4. овог члана садржи најмање три лица која обављају јавне функције у органима сваког од тих градова, општина, односно градских општина.

У току изборне кампање Агенција једном седмично објављује резултате надзора из става 1. овог члана.

У случају сумње на повреду обавеза из члана 50. овог закона, Агенција одмах покреће поступак по службеној дужности.

Средства за надзор рада јавних функционера у току изборне кампање обезбеђују се Агенцији из буџета Републике Србије, а у случају ванредних избора из текуће буџетске резерве, у складу са предлогом директора Агенције.

Члан 80. Одлуке и правна средства

„Директор Агенције одлуком утврђује повреду овог закона и изриче меру или обуставља поступак покренут по службеној дужности или по пријави.

Поступак се обуставља када се утврди да нема основа за вођење поступка за одлучивање о постојању повреде овог закона.

Против решења директора Агенције може се изјавити жалба Савету Агенције, у року од 15 дана од дана пријема одлуке.

Савет Агенције одлучује о жалби у року од 30 дана од дана пријема жалбе.

Изузетно од става 4. овог члана, у току изборне кампање, Савет Агенције одлучује о жалби у року од 15 дана од дана пријема жалбе.

Одлука Савета Агенције је коначна и против ње се може покренути управни спор.

У управном спору суд је дужан да пресудом реши управну ствар. Ако се у поступку пред Агенцијом утврди повреда овог закона, директор Агенције подноси захтев за покретање прекршајног поступка.”

Члан 85. Јавно објављивање одлуке

Извршни део и сажетак образложења правоснажне одлуке којом се изриче мера јавног објављивања препоруке за разрешење јавног функционера са јавне функције и мере јавног објављивања одлуке о повреди овог закона објавиће се на интернет страници Агенције и у „Службеном гласнику Републике Србије”. Диспозитив и сажето образложење одлуке којом је јавном функционеру у току изборне кампање изречена мера из члана 82. овог закона, због повреде одредаба члана 50. овог закона, објављује се на интернет страници Агенције у року од 24 сата од дана усвајања.

Жалба против одлуке из става 2. овог члана објављује се на интернет страници Агенције у року од 24 часа од дана пријема жалбе.

Коначна одлука из става 2. овог члана објављује се на интернет страници Агенције и у „Службеном гласнику Републике Србије.

Члан 103. Прекршаји јавних функционера

Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако:

1. се не одазове на позив Агенције (члан 37);
2. у прописаном року не обавести Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса који он/она или са њима повезано лице има (члан 42. став 1);
3. У прописаном року не обавести Агенцију о обављању другог посла или делатности (члан 45. став 1);
4. обавља други посао или делатност супротно члану 46. овог закона;
5. саветује правна и физичка лица супротно члану 47. овог закона;
6. за време вршења јавне функције оснује привредно друштво, односно јавну службу или започне обављање самосталне делатности (члан 48. став 1);
7. за време вршења јавне функције постане заступник или члан органа правног лица у приватној својини или врши управљачка права (члан 48. став 2);
8. постане члан или заступник удружења супротно члану 49. овог закона;
9. не пренесе управљачка права у прописаном року (члан 51. став 1);
10. не достави податке Агенцији у прописаном року (члан 51. став 2);
11. врши другу јавну функцију супротно члану 56. овог закона;
12. прими поклон супротно члану 58. овог закона;
13. не преда пригодни или протоколарни поклон у прописаном року (члан 59. став 4);
14. задржи у својину протоколарни или пригодни поклон супротно члану 60. овог закона;
15. не обавести орган јавне власти о примљеном поклону на прописан начин и у прописаном року (члан 62);
16. не поднесе извештај о имовини и приходима или обавештење у прописаном року, односно поднесе нетачан или непотпун извештај о имовини и приходима (чл. 68. и 69);

„Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара за прекршај ако поступпа супротно члану 50. ст. 1, 2, 4, 5, 6. и 8. овог закона.”

За прекршај из става 1. тачка 1. овог члана казниће се новчаном казном од **100.000** до 150.000 динара запослени и друга лица ангажована на обављању послова у органу јавне власти.

За прекршај из става 1. тачке 13. и 15. овог члана казниће се новчаном казном од **100.000** до 150.000 динара члан породице јавног функционера. За прекршај из става 1. тачка 17. овог члана казниће се новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара лице коме је престала јавна функција.

Прекршаји одговорног лица у органу јавне власти Члан 104

Новчаном казном од **100.000** до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у органу јавне власти ако:

1. Агенцији не омогући непосредан увид у податке и документа, односно ако у прописаном року не достави Агенцији документа и информације којима располаже (члан 36. ст. 1. и 2);
2. у прописаном року не донесе одлуку о престанку функције (члан 56. став 8);
3. не води евиденцију поклона у складу са чланом 63. овог закона;
4. не преда Агенцији копију евиденције поклона за претходну календарску годину у прописаном року (члан 64. став 1);
5. у прописаном року не обавести Агенцију о избору, постављењу или именовању јавног функционера, односно о престанку јавне функције (члан 67. став 1);
6. у прописаном року од пријема кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка или иницијативе за покретање дисциплинског поступка не обавести Агенцију о томе шта је предузео (члан 86. став 2. и члан 90. став 4);
7. не достави Агенцији план интегритета и извештај о спровођењу плана интегритета (члан 95. став 3);
8. не одреди лице које ће обављати послове координације у вези са доношењем, спровођењем и извештавањем о спровођењу плана интегритета (члан 97. став 2);
9. не спроводи обуку запослених и руководилаца, у складу са програмом обуке и упутством за обуку и писмено не извести Агенцију о спровођењу обуке (члан 99. став 3).
10. не објави на својој интернет страници, нити на други начин учини доступним јавности, податке о промотивним активностима у складу са чланом 50. став 8. овог закона (члан 50. став 10.).

Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај лице које врши јавна овлашћења за прекршај из става 1. тачка 1. овог члана.

Анекс IV Поређење предлога оба нацрта за члан 50[[14]](#footnote-14)

Члан 50. Функција у политичком субјекту

1. Јавни функционер може обављати функцију у политичкој странци и/или политичком субјекту и учествовати у њиховим активностима ако то не угрожава обављање јавне функције и није законом забрањено.
2. Јавни функционер не може користити јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања њихових учесника на изборима и њиховог изборног програма, позивање бирача да на изборима гласају за њих, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, креирање и дистрибуција рекламних материјала, брошура, летака и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, употреба медија, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности.
3. Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може користити јавна средства за заштиту личне безбедности, ако је такво коришћење јавних средстава уређено одговарајућим прописима или одлуком служби надлежних за безбедност јавних функционера.
4. Сматра се да јавни функционер саговорницима и јавности износи став органа јавне власти у коме обавља јавну функцију, осим када саговорницима и јавности недвосмислено изнесе да износи став политичког субјекта.
5. Јавни функционер је дужан да означи и пријави Агенцији налог који користи у својству јавног функционера на друштвеним мрежама, и на том налогу не сме да поставља објаве везане за деловање политичке странке, односно политичког субјекта. Јавни функционер не може објављивати саопштења у вези са обављањем јавне функције на налогу на друштвеној мрежи који није означен као налог који користи у својству јавног функционера.
6. Јавни функционер не може користити јавне скупове на којима учествује и сусрете које има као јавни функционер, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, што се посебно односи на коришћење таквих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника на изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да гласају за њих на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.
7. Одредба става 4. овог члана не примењује се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштинама јединица локалне самоуправе и градских општина.
8. У току изборне кампање **и након истека рока за подношење изборне листе**, односно подношења предлога кандидата за председника Републике, јавни функционер не може у том својству да организује промотивне активности органа јавне власти, спроводи их или учествује у промотивним активностима које организују друга лица, осим: - када је унапред планирано, пре расписивања избора, да се промотивна активност спроводи у одређено време и на одређени начин;
   * када су у питању јавне манифестације које се, према устаљеној пракси, спроводе у одређено време и уз учешће носиоца одређене јавне функције;
   * када се учешће јавног функционера сматра неопходним за одржавање међународних односа.

Промотивна активност из става 8. овог члана је активност органа **јавне** власти **која има за циљ да утиче** на потенцијалног бирача да гласа за кандидата или изборну листу коју је предложила политичка странка по чијем именовању је изабран или именован јавни функционер у том органу јавне власти.

Орган јавне власти дужан је да на својој интернет страници објави или на други начин учини доступним јавности шестомесечне податке о промотивним активностима из става 8. овог члана. План промотивних активности за првих шест месеци текуће године објавиће се најкасније до 1. фебруара, а за других шест месеци најкасније до 1. јула текуће године.

У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, приликом одлучивања да ли је учињен прекршај из ст. 1, 2, 4, 5, 6. и 8. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.

1. Видети све претходне [извештаје ОДИХР-а који се односе на изборе у Србији.](https://www.osce.org/odihr/elections/serbia) [↑](#footnote-ref-1)
2. У ставу 25. Документа ОЕБС из Истамбула из 1999. године, државе учеснице ОЕБС обавезале су се да ће „у што краћем року узети у обзир процену избора коју уради ОДИХР и у што краћем року испунити препоруке“. [↑](#footnote-ref-2)
3. Видети ОДИХР-ов [Приручник за посматрање финансирања кампање, из 2015. године,](https://www.osce.org/odihr/elections/135516) страна 22. [↑](#footnote-ref-3)
4. У ставу 13. Заједничких смерница ОДИХР-а и Венецијанске комисије из 2016. године наводи се: „[Изборни процес] обухвата све активности представника актуелне власти којима се подржава дати кандидат, политичка странка или коалиција или су усмерене против њих, пре и током изборног дана. Овом широком дефиницијом обухваћени су вишеструки начини на које се административни ресурси могу злоупотребити током целокупног изборног процеса, а не само током периода званичне изборне кампање.” [↑](#footnote-ref-4)
5. Став 251 Смерница ОДИХР-а о регулацији политичких странака дефинише предност при преузимању дужности на следећи начин: „Иако постоји природна и неизбежна предност функције, законодавство мора пазити да се такве предности не одржавају или повећавају. Актуелни кандидати и странке не смеју да користе државна средства или ресурсе (тј. материјале, уговоре о раду, превоз, запослене, итд.) у своју корист”. Став 15 Извештаја Венецијанске комисије о злоупотреби административних ресурса из 2013. године каже: „важно је да се органи свих нивоа држе подаље од изборног процеса како би се избегла било каква врста мешања и гарантовала правичност и непристрасност током читавог изборног процеса“ и „функционери на јавним позицијама који се кандидују за функције не би требало да користе своје могућности као званичници када воде кампању и наступају као кандидати“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Нацртом закона II предлаже се да „Промотивна активност из става 8. овог члана је активност органа јавне власти *која има за циљ да утиче на потенцијалног бирача* да гласа за кандидата или изборну листу коју је предложила политичка странка по чијем именовању је изабран или именован јавни функционер у том органу јавне власти”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Смерница Б.1.3 Заједничких смерница Венецијанске комисије и ОДИХР-а из 2016. године гласи: „Уобичајени рад владе мора да се настави током изборног периода. Међутим, како би се спречила злоупотреба административних ресурса у циљу дисбаланса једнаких услова током изборних процеса, у законском оквиру треба да стоји да током кампање не би требало да се дају већа саопштења која су повезана са или имају циљ да створе позитивну перцепцију одређене странке или кандидата. Ово не укључује најаве које су неопходне због непредвиђених околности, као што су економска и/или политичка дешавања у земљи или региону, нпр. након природне катастрофе или ванредних ситуација било које врсте које захтевају хитну акцију која се не може одлагати.” [↑](#footnote-ref-7)
8. Исто, Смерница Б.3.1: „Ефикасна примена закона захтева да се сва ограничења у коришћењу административних ресурса примењују у доброј вери.“ [↑](#footnote-ref-8)
9. У ставу 9 Извештаја Венецијанске комисије из 2013. године стоји „Изборни процес како се разуме у извештају је период који надилази изборну кампању како је стриктно подразумевано у изборним законима.“ [↑](#footnote-ref-9)
10. У ставу 13. Заједничких смерница за спречавање и реаговање у случају злоупотребе административних ресурса током изборних процеса се каже: “Према Извештају о злоупотреби административних ресурса током изборних процеса из 2013. године, изборни процес би требало разумети као период који је много дужи од изборне кампање како је стриктно подразумевано у националном изборном закону.” [↑](#footnote-ref-10)
11. Исто став II. Б. 1.3: “у току кампање не би требало да постоје било каква значајна саопштења везана за или усмерена на стварање повољне перцепције одређене странке или кандидата”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Исто, став 5.1.3: “Током кампање не би требало да постоје никакве значајније најаве повезане са или усмерене на стварање повољне перцепције одређене странке или кандидата.” [↑](#footnote-ref-12)
13. У ставу 18. Извештаја Венецијанске комисије о злоупотреби државних ресурса из 2013. стоји “Спровођење санкција против злоупотребе административних овлашћења је могуће само ако су систем истраге, ревизије, гоњења и правосуђа независни од владајуће политичке снаге.” [↑](#footnote-ref-13)
14. Предлози Нацрта закона II виде се у праћеним изменама текста. [↑](#footnote-ref-14)