**Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu OEBS/ODIHR**

**Neformalni komentari na dva seta**

**nacrta izmena i dopuna (amandmana)**

**Zakona o sprečavanju korupcije u Republici Srbiji**

**SADRŽAJ**

[**UVOD I OBLAST PRIMENE 2**](#_bookmark0)

[**SAŽETAK I ZAKLjUČCI 2**](#_bookmark1)

[**OSNOVNE INFORMACIJE I KONTEKST 3**](#_bookmark2)

[Relevantni međunarodni standardi i primeri dobre prakse 3](#_bookmark3)

[Prethodne preporuke ODIHR-a 5](#_bookmark4)

[Definicije 7](#_bookmark5)

[**KOMENTARI NA NACRT ZAKONA** **I 8**](#_bookmark6)

[Terminologija koja se odnosi na razdvajanje države od stranke 8](#_bookmark7)

[Javni funkcioneri na koje se odnosi uslov razdvajanja države od stranke 8](#_bookmark8)

[Javni funkcioneri izuzeti od obaveze razdvajanja države i stranke 9](#_bookmark9)

[Definicija promotivne aktivnosti javnih funkcionera (član 50, stav 8) 10](#_bookmark10)

[Zabranjene i dozvoljene promotivne aktivnosti javnih funkcionera 10](#_bookmark11)

[Definicija javnih sredstava 11](#_bookmark12)

[**KOMENTARI NA NACRT ZAKONA II 11**](#_bookmark13)

[Razdvojenost države i stranke 12](#_bookmark14)

[Razdvajanje države i stranke na društvenim mrežama 12](#_bookmark15)

[Javni funkcioneri izuzeti od obaveze razdvajanja države i stranke 12](#_bookmark16)

[Zabranjene javne aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje 13](#_bookmark17)

[Dozvoljene promotivne aktivnosti javnih funkcionera 13](#_bookmark18)

[Definicija promotivne aktivnosti javnih funkcionera 13](#_bookmark19)

[Nadzorne nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije 14](#_bookmark20)

[Kazne za prekršaje 14](#_bookmark21)

[**ANEKSI 16**](#_bookmark22)

[Aneks I Član 50 ZSK Članstvo i funkcija u političkom subjektu 16](#_bookmark23)

[Aneks II Amandmani predloženi Nacrtom zakona I koje je podnela Transparentnost Srbija 17](#_bookmark24)

[Aneks III Amandmani na Nacrt II koje je podnela SNS 19](#_bookmark25)

[Aneks IV Poređenje predloga oba nacrta za član 50 23](#_bookmark26)

**19. novembar 2024. godine**

Uvod i oblast primene

Ove neformalne komentare je pripremila OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) na osnovu zahteva Radne grupe za unapređenje izbornog procesa (Radna grupa), kao deo projekta „Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu“.

Komentari se odnose na dva nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije (ZSK), odnosno, Nacrt zakona koji je podnela Srpska napredna stranka (SNS) (u daljem tekstu: Nacrt zakona I) i Nacrt zakona koji je podnela Transparentnost Srbija (u daljem tekstu: Nacrt zakona II).

Potrebno je konstatovati da sve procene zasnovane na prevedenim dokumentima mogu biti pod uticajem tumačenja koje je rezultat prevoda, kao i da su ovi komentari samo za internu upotrebu, a ne za njihovo dalje širenje u javnosti.

Ovi neformalni komentari ne predstavljaju potpunu i sveobuhvatnu analizu celokupnog izbornog pravnog okvira zemlje, već tekstova nacrta zakona koji su podneti na preispitivanje, usmereni su na usaglašenost ovih nacrta zakona sa međunarodnim standardima i dobrom praksom u izbornim pitanjima i u njima se ističu predlozi izmena kojima bi se sprovele prethodne preporuke ODIHR-a koje se odnose na izbore i kojima bi se rešili problemi koji su i dalje nerešeni. Stoga, ove komentare treba čitati zajedno sa preporukama koje je ODIHR dao tokom prethodnih aktivnosti posmatranja izbora.[[1]](#footnote-1)

Ovi komentari su namenjeni Radnoj grupi i imaju za cilj da pomognu u izbornoj reformi i u procesu javnih rasprava koje treba da budu široke i inkluzivne i uzmu u obzir sve relevantne aktere, od državnih institucija, izbornih i regulatornih tela, političkih stranaka, medija, do organizacija civilnog društva.

Imajući u vidu gore navedeno, ovi komentari ne sprečavaju ODIHR da u budućnosti formuliše dodatne pismene ili usmene preporuke ili komentare na odgovarajuće pravne akte ili srodno zakonodavstvo koje se odnosi na sprovođenje izbora u Srbiji.

ODIHR pozdravlja spremnost organa javne vlasti u Srbiji da sprovedu izborne preporuke i spreman je da pruži formalan pregled novopredloženog zakonodavstva koje se odnosi na izbore koje će Radna grupa predstaviti Narodnoj skupštini, možda zajedno sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope, kao i da pomogne Srbiji da dalje unapredi izborni proces.[[2]](#footnote-2)

Sažetak i zaključci

U ova dva predloga zakona se predlažu brojne izmene i dopune čiji je cilj sprovođenje prethodnih preporuka ODIHR-a koje se odnose na razdvajanje države od stranke, zloupotrebu javne funkcije i nepravilno korišćenje javnih resursa, kao što je utvrđeno i opisano u prethodnim izveštajima ODIHR-a. Izmene i dopune predložene ovim nacrtima zakona u neku ruku predstavljaju napredak u sprovođenju prethodnih preporuka ODIHR-a da se ojača razdvajanje države od stranke i jednakost prilika za izborne učesnike.

Nekim izmenama i dopunama predloženim Nacrtom zakona I unapređuje se zakonodavstvo u nekim odredbama i pitanjima, dok se onima predloženim Nacrtom zakona II nude delotvornija rešenja za druge odredbe i pitanja. Dodatni pravni amandmani, uključujući i sugestije koje su navedene u ovim komentarima, i dalje su neophodni kako bi se sprovele preporuke ODIHR-a. Sprovođenje i delotvornost ovih izmena moraju se proceniti i u praksi.

Osnovne informacije i kontekst

ZSP je usvojen u maju 2019. godine. Njime se reguliše finansiranje kampanje i pitanja koja se odnose na korišćenje javnih resursa u kampanji, uključujući zloupotrebu funkcije i pogrešno korišćenje javnih resursa.

Predloženi nacrti amandmana se uglavnom odnose na član 50. Zakona o sprečavanju korupcije (ZSK). Odnose se na ODIHR-ove preporuke 2, 4. i 8/2017, 1, 3 i 4/2022, i 5 i 17/2023. Od Radne grupe se očekuje da preispita predloge koji se odnose na preporuke ODIHR-a broj 1, 14, 15 i 16 koje su date nakon lokalnih izbora u junu 2024. godine.

Konstatovano je da Radna grupa trenutno raspravlja o dva seta nacrta amandmana na ZSP i da planira da pripremi usklađen zajednički tekst amandmana koji su predloženi u oba nacrta zakona.

Relevantni međunarodni standardi i primeri dobre prakse

1. Stavom 5.4 [Kopenhagenskog dokumenta OEBS iz 1990. godine](https://www.osce.org/odihr/elections/14304) se poziva na „jasno razdvajanje između države i političkih stranaka“.
2. Stavom 7.6 Kopenhagenskog dokumenta OEBS iz 1990. godine se zahteva od država učesnica da „poštuju prava pojedinaca i grupa da potpuno slobodno osnivaju svoje političke stranke ili druge političke organizacije i da pruže takvim političkim strankama i organizacijama neophodne pravne garancije kako bi im omogućili da se međusobno takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti“.
3. Stavom 7.7 Kopenhagenskog dokumenta OEBS iz 1990. godine zahteva se od država učesnica u OEBS da „obezbede da zakon i javna politika funkcionišu tako da omoguće da se politička kampanja vodi u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj se ni administrativnim merama, ni nasiljem ni zastrašivanjem ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno izražavaju svoje stavove i mišljenja, niti se onemogućuju birači da saznaju ili raspravljaju o njima, niti da glasaju slobodno bez straha da će biti kažnjeni.“
4. Venecijanska komisija, 2013. godina, [Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e).
5. ODIHR i Venecijanska komisija, 2016. godina, [Zajedničke smernice za sprečavanje i](https://www.osce.org/odihr/elections/227506) [reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa](https://www.osce.org/odihr/elections/227506).

Za ispunjavanje preporuka broj 3/2020, 4/2022, 5/2023, i 1, 14, 15 i 16/2024 (poboljšati situaciju u pogledu razdvajanja države i stranke i sprečiti zloupotrebu javne funkcije i nepravilno korišćenje javnih resursa), izmene i dopune zakona i prakse treba da budu vođeni gore navedenim međunarodnim standardima i dobrom praksom. Na primer, ODIHR i Venecijanska komisija u svojim Zajedničkim smernicama za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa iz 2016. godine predlažu sledeće:

1. Da bi se obezbedila neutralnost državne službe tokom izbornih procesa i time izbegao svaki rizik od sukoba interesa, pravnim okvirom treba predvideti jasno razdvajanje vršenja politički osetljivih javnih funkcija, posebno onih na nivou višeg rukovodstva, i kandidature. U tom smislu, pravnim okvirom treba predvideti niz odgovarajućih i srazmernih pravila. Takva pravila mogu uključivati jasna uputstva o tome kako i kada se može obavljati kampanja u ličnom svojstvu, o privremenom oduzimanju funkcije ili ostavci određenih predstavnika organa javne vlasti koji se kandiduju za izbore. (**A.4.2**)
2. Pravnim okvirom treba obezbediti medijima u javnom vlasništvu da objektivno, nepristrasno i uravnoteženo izveštavaju o događajima koji su vezani za izbore. Pravo i praksa treba da obezbede da mediji u javnom vlasništvu ne budu umešani u „skrivene“ kampanje kojima se podržavaju ili ne podržavaju određeni politički takmičari. (**A.4.4**)
3. Tokom kampanje ne bi trebalo da se daju veća saopštenja koja su povezana sa ili imaju cilj da stvore pozitivnu percepciju određene stranke ili kandidata. (**B.1.3**)
4. Pravnim okvirom treba propisati da tokom izborne kampanje ne treba da bude nesuštinskih imenovanja u javna tela. (**B.1.4**)
5. Trebalo bi da nadležni organ - organ za sprovođenje izbora, ogranak državne službe ili poseban odbor - donese propis u kome bi se utvrdilo koje aktivnosti se smatraju aktivnostima sprovođenja kampanje i time da se zabrani državnim službenicima da u službenom svojstvu sprovode kampanju. Nadležni organ treba da ima savetodavnu ulogu u smislu pitanja državne službe tokom izbornog perioda o tome da li nešto podleže zabrani aktivnosti u svrhu kampanje. (**B.1.5**)
6. Pravnim okvirom treba predvideti jasnu razliku između „aktivnosti u svrhu kampanje“ i „aktivnosti informisanja“ medija u javnom vlasništvu kako bi se obezbedila pravičnost za političke takmičare u medijima, kao i svestan i slobodan izbor za birače. (**B.1.6**)
7. Pored nacionalnog zakonodavstva, etičke povelje ili kodeksi ponašanja mogli bi biti odgovarajući instrumenti za sprečavanje zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa. (**B.1.7**)
8. Delotvorno sprovođenje zakonodavstva zahteva da se sva ograničenja u pogledu korišćenja adminstrativnih resursa primenjuju u dobroj veri. (**B.3.1**)
9. Pravnim okvirom treba predvideti da se u slučaju kršenja pravila o javnim finansijama koja impliciraju zloupotrebu administrativnih resursa ili kada se političkim strankama ili kandidatima daje nedozvoljena prednost, takva finansijska sredstva moraju vratiti u državni ili opštinski budžet, bez obzira na druge sankcije koje se mogu primeniti. (**C.2.4**)

Da bi se ispunile preporuke broj 4/2020, 5/2022, 6/2023 i 16/2024 (koje se odnose na zastrašivanje zaposlenih u javnom sektoru i vršenje pritiska na njih), amandmani i prakse treba da budu u skladu sa Zajedničkim smernicama Venecijanske komisije i ODIHR-a:

1. Da bi se obezbedila neutralnost državne službe tokom izbornih procesa i time izbegao svaki rizik od sukoba interesa, pravnim okvirom treba predvideti jasno razdvajanje vršenja politički osetljivih javnih funkcija, posebno onih na nivou višeg rukovodstva, i kandidature. U tom smislu, pravnim okvirom treba predvideti niz odgovarajućih i srazmernih pravila. Takva pravila mogu uključivati jasna uputstva o tome kako i kada se može obavljati kampanja u ličnom svojstvu, o privremenom oduzimanju funkcije ili ostavci određenih predstavnika organa javne vlasti koji se kandiduju za izbore. (**A.4.2**)
2. Delotvorno sprovođenje zakonodavstva zahteva da se sva ograničenja u pogledu korišćenja adminstrativnih resursa primenjuju u dobroj veri. (**B.3.1**)
3. Po potrebi, organi javne vlasti mogu dati jasne izjave i izdati pisana uputstva da se neće tolerisati pritisak na državne službenike i da se nijedan državni službenik ili građanin ne treba da plaši za svoj posao ili socijalne usluge kao rezultat toga što podržava ili ne podržava neku političku stranku ili kandidata. Državni službenici, shodno tome, treba da uživaju zaštitu od svake vrste zastrašivanja ili pritiska. (**B.3.2**)
4. Državni službenici, kao i njihovi srodnici, treba da budu zaštićeni od (skrivenih) sankcionisanja, pritiska ili zastrašivanja u slučaju kada obelodane navodnu prevaru ili zloupotrebu administrativnih resursa. Ukoliko uzbunjivači nisu generalno zaštićeni zakonom, treba da postoje posebna pravila u kontekstu izbornih procesa. (**B.3.3**)
5. Organi vlasti, uključujući organe za sprovođenje izbora, treba da kreiraju aktivnosti informisanja širokog dometa kroz koje će podići svest građana i državnih službenika, kandidata i lidera političkih stranaka, o njihovim pravima i odgovornostima tokom izbornih procesa. Treba uspostaviti jasne kriterijume na osnovu kojih će se napraviti jasna razlika između aktivnosti u svrhe kampanje i aktivnosti informisanja. Takve informacije treba dosledno širiti. (**B.4.1**)
6. Treba izraditi interna uputstva i sprovesti obuke za državnu službu da bi se podstaklo pravno zasnovano nepristrasno ponašanje u okviru izvršne grane vlasti. Treba obezbediti i dostaviti smernice za državne službenike, javne obaveze, kodekse ponašanja i druge instrumente. (**B.4.2**)

Prethodne preporuke ODIHR-a

Jedan broj prethodnih preporuka ODIHR-a koje su objavljene nakon usvajanja ZSK 2019. godine odnose se, direktno ili indirektno, na razdvajanje države od stranke, sprečavanje zloupotrebe javne funkcije i nepravilnog korišćenja (zloupotrebe) javnih resursa u izbornoj kampanji. Tačnije:

1. Preporuka ODIHR-a broj 3/2020: „Organi vlasti treba da preduzmu mere kojima bi sprečili zloupotrebu službenog položaja i javnih resursa. Nadgledanje poštovanja propisa treba da bude delotvorno, a kazne koje se propišu treba da budu srazmerne i da imaju odvraćajuće dejstvo.“
2. Preporuka ODIHR-a broj 4/2020: „Organi vlasti treba da preduzmu mere kojima će sprečiti vršenje pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim institucijama i preduzećima i onima povezanim sa državom. Slučajevi navodnih prinuda se moraju temeljno istražiti, a odgovorni pojedinci moraju odgovarati za svoje postupke“.
3. Preporuka ODIHR-a broj 1/2022: „Da bi se unapredila pravna sigurnost i obezbedile jednake mogućnosti za učesnike u izbornoj trci, bilo bi korisno dodatno preispitati zakonodavstvo kako bi se, mnogo pre narednih izbora, odgovorilo na izazove u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa i pristupom medijima i uklonili preostali nedostaci i nedoslednosti, u okviru inkluzivnog i transparentnog procesa konsultacija.“
4. Preporuka ODIHR-a broj 4/2022: „Organi vlasti treba da preduzmu mere kojima bi sprečili zloupotrebu službenog položaja i državnih resursa. Zakonom bi trebalo obezbediti jasno razdvajanje aktivnosti nosilaca funkcije koje obavljaju u okviru vršenja svoje javne funkcije i aktivnosti u svrhe kampanje. Nadležni organi treba da proaktivno sprečavaju kršenja i da ih rešavaju srazmernim i odvraćajućim sankcijama.“
5. Preporuka ODIHR-a broj 5/2022: „Organi vlasti treba da uspostave i sprovode delotvorne zakonske i institucionalne mehanizme nadzora kako bi se sprečilo zastrašivanje i pritisak na birače, uključujući zaposlene u javnim i državnim institucijama i preduzećima.“
6. Preporuka ODIHR-a broj 17/2022: „Agencija za sprečavanje korupcije bi trebalo da bude obavezna po zakonu da proaktivno i blagovremeno identifikuje prekršaje i da na predstavke odgovara donošenjem formalnih odluka, koje podležu sudskom preispitivanju. Zakonom bi trebalo propisati ubrzane rokove za ceo proces rešavanja sporova u vezi sa kršenjem pravila finansiranja kampanje.“
7. Preporuka ODIHR-a broj 5/2023: „Zakonom bi trebalo obezbediti jasno razdvajanje aktivnosti nosilaca funkcije koje obavljaju u okviru vršenja svoje javne funkcije i aktivnosti u svrhe kampanje. Organi vlasti treba da preduzmu mere kojima bi se sprečila zloupotreba službenog položaja i državnih resursa i svako nepoštovanje tih mera treba proaktivno rešavati primenom srazmernih sankcija koje imaju odvraćajuće dejstvo.“
8. Preporuka ODIHR-a broj 6/2023: „Organi vlasti treba da spreče zastrašivanje i vršenje pritiska na birače, uključujući na zaposlene u javnim i državnim institucijama i preduzećima i da ojačaju mehanizme nadzora.“
9. Preporuka ODIHR-a broj 17/2023: „Treba izmeniti zakon da bi se od Agencije za sprečavanje korupcije zahtevalo da blagovremeno objavi svoje odluke o kršenju Zakona o sprečavanju korupcije tokom izborne kampanje, zajedno sa svim pratećim prigovorima. Pored toga, praćenje usklađenosti sa ovim zakonom treba da bude zadatak dodeljen kontrolorima iz Agencije koji rade na terenu, ako opet budu angažovani na budućim izborima.“
10. Preporuka ODIHR-a broj 1/2024: „U skladu sa obavezama koje proizilaze iz članstva u OEBS, treba preduzeti mere kojima bi se obezbedilo razdvajanje države od stranke, kao i nepristrasnost javne uprave tokom kampanje.“
11. Preporuka ODIHR-a broj 14/2024: „Da bi se sprečila zloupotreba državnih resursa, mogla bi se razmotriti zabrana najavljivanja i sprovođenja vanrednih programa socijalne zaštite i infrastrukturnih projekata, nakon raspisivanja izbora.“
12. Preporuka ODIHR-a broj 15/2024: „Zakonom treba jasno definisati pravila za onlajn kampanju, uključujući i onu koju vode javne institucije i zvaničnici. Odgovorna nadležna institucija trebalo bi da bude ovlašćena da prati kampanje kandidata i drugih aktera i da na raspolaganju ima delotvorne i srazmerne mehanizme za sankcionisanje prekršaja.“
13. Preporuka ODIHR-a broj 16/2024: „Da bi se sprečila zloupotreba javne funkcije i vršenje pritiska na zaposlene u javnom sektoru i druge birače, nosioci rukovodećih položaja u javnim institucijama i javnim preduzećima zakonom bi trebalo da budu obavezani da u slučaju kandidature na izborima privremeno podnesu ostavke na svoju funkciju, što bi bilo u skladu sa međunarodnim standardima.“

Ove preporuke ODIHR-a proizilaze iz saznanja do kojih je ODIHR došao i to, između ostalog:

* 1. „Mnogi sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora (Misija ODIHR-a) su opisali ono što oni vide kao prekomerna budžetska izdvajanja za različite kategorije birača pre izbora.“ (2022)
  2. „Aktuelni predsednik ili predstavnici vlasti koji su takođe bili i kandidati na izborima su najavili, inicirali ili započeli veliki broj javnih infrastrukturnih projekata tokom kampanje.“ (2022)
  3. „Nekoliko predstavnika opozicionih stranaka, organizacija civilnog društva i birača prijavilo je Misiji ODIHR-a da su radnici opštinskih i javnih preduzeća bili prisiljeni da daju svoj glas i doprinesu mobilizaciji birača za vladajuću koaliciju, prisustvuju skupovima ili postavljaju komentare podrške koaliciji na društvenim mrežama.“ (2022)
  4. „Pritisak na birače da podrže aktuelnu i vladajuću koaliciju i zloupotreba administrativnih resursa od strane državnih i opštinskih aktera pre izbora zamaglili su granicu između države i stranke, suprotno obavezama koje proizilaze iz članstva u OEBS i međunarodnoj dobroj praksi.“ (2023)
  5. „Propisi koji regulišu kampanju ne osiguravaju jednake uslove i nedostaju im efikasni mehanizmi za sprovođenje; zakon dozvoljava javnim funkcionerima, uključujući predsednika, da učestvuju u političkim aktivnostima; Predsednik Vučić, iako nije kandidat na izborima, preuzeo je centralnu ulogu u kampanji SNS, uključujući i to da je izborna lista SNS nazvana po g. Vučiću, dajući time nedozvoljenu prednost svojoj stranci.“ (2023)
  6. „Slučajevi vršenja pritiska na zaposlene u javnom sektoru, zloupotrebe javnih resursa i šeme podsticaja birača izazvali su zabrinutost u vezi sa mogućnošću birača da biraju bez nedozvoljenog pritiska na njih.“ (2023)
  7. „Dok je Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) ovlašćena da istražuje potencijalnu zloupotrebu javnih funkcija koja je u suprotnosti sa ZSK kojim se zabranjuje zvaničnicima da koriste javne resurse za promovisanje političkih stranaka, nedostaje odgovarajući mehanizam za sprovođenje i sankcionisanje. Ukoliko se utvrdi da postoji kršenje, najniža sankcija ASK je upozorenje, koje nije javno. Osim toga, odluke o drugim sankcijama se objavljuju tek nakon okončanja administrativnog žalbenog postupka, koji je i dalje dugotrajan, uprkos prethodnoj preporuci ODIHR-a.“ (2023)
  8. „Liste SNS širom zemlje nosile su ime predsednika Republike. Većina gradskih uličnih lampi u Beogradu imala je varijaciju gradskog grba sa imenom predsednika i brojem SNS liste. Predsednik i vodeći vladini zvaničnici često su se pojavljivali na izbornim plakatima, u televizijskim spotovima i na izbornim skupovima, uz značajnu medijsku pažnju i promociju njihovih dostignuća, uključujući i pitanja od nacionalnog značaja i susrete sa stranim zvaničnicima.“ (2024)
  9. „Posmatračka misija ODIHR-a je dobila brojne navode o pritiscima na zaposlene u javnom sektoru, uključujući i one koji su zaposleni na određeno vreme, da prisustvuju javnim događajima i mitinzima u svrhe kampanje i da glasaju za vladajuću SNS. Značajan broj kandidata na listama SNS koji se nalaze na visokom položaju u javnim institucijama i preduzećima navodno je zloupotrebilo svoje položaje kako bi uticali na izborno opredeljenje zaposlenih u javnom sektoru i drugih birača. Nekoliko sagovornika je spomenulo “kapilarno glasanje”, gde svaki zaposleni u javnom sektoru mora da obezbedi određeni broj glasova među rodbinom i prijateljima.“ (2024)
  10. „Sagovornici su takođe izvestili Posmatračku misiju ODIHR-a o slučajevima kupovine glasova, posebno ranjivih grupa, kao i o trgovini medicinskim uslugama koje su kandidati koji su bili na upravljačkim pozicijama u javnim zdravstvenim institucijama nudili biračima.“ (2024)
  11. „Nakon raspisivanja izbora, nekoliko opština, uključujući privremene vlasti grada Beograda, ponudile su programe socijalne zaštite, što je podiglo zabrinutost da je došlo do zloupotrebe državnih resursa.“ (2024)
  12. „Na nekim zvaničnim nalozima na društvenim mrežama javnih institucija, uključujući i naloge gradonačelnika i opština, primećene su objave o kampanji i stranačkim aktivnostima, što je izazvalo zabrinutost zbog potencijalne zloupotrebe državnih resursa tokom izborne kampanje.“ (2024)

Definicije

U izveštaju Venecijanske komisije iz 2013. godine administrativni resursi su definisani na sledeći način: „administrativni resursi su ljudski, finansijski, materijalni, resursi u naturi i ostali nematerijalni resursi kojima u toku izbornih procesa nosioci funkcija i državni službenici imaju pristup koji proističe iz njihove kontrole nad zaposlenima u javnom sektoru, finansijama, raspoređivanjem sredstava i pristupa javnim ustanovama, kao i resursi koji se koriste za sticanje prestiža ili ostvarivanje prisutnosti u javnosti koje proističe iz njihovog položaja izabranog ili javnog funkcionera, a što može dovesti do dobijanja političke podrške ili podrške druge vrste.“ „Zloupotreba administrativnih resursa takođe može uključivati srodna krivična dela, kao što su oblici pritiska ili pretnji koje državni organi vrše nad državnim službenicima.” (st. 9 i 10)

ODIHR u svom Priručniku za posmatranje finansiranja kampanje iz 2015. godine definiše „zloupotrebu državnih resursa“ kao „nedozvoljenu prednost koju dobiju određene stranke ili kandidati time što koriste svoje službene položaje ili veze sa vladinim institucijama kako bi uticali na ishod izbora.“[[3]](#footnote-3)

Komentari na Nacrt zakona I

Transparentnost Srbija je Radnoj grupi podnela Nacrt zakona I u maju 2024. godine. Njime predlažu izmene i dopune (amandmane) člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije (ZSK). Predloženi amandmani se odnose na ODIHR-ove preporuke 2, 4 i 8/2017, 3/2020, 1 i 4/2022, i 5 i 17/2023.

Terminologija koja se odnosi na razdvajanje države od stranke

Nacrtom zakona I se predlaže izmena formulacije postojećeg člana 50. ZSK. Njime se predlaže izmena naziva člana „Članstvo i funkcija u političkom subjektu“ u „Razdvajanje javne funkcije i aktivnosti u političkom subjektu“. Članom 50. se predlaže brisanje termina „politička stranka“ i zadržavanje samo termina „politički subjekat“ kojim su obuhvaćene političke stranke, izborne liste itd. U stavu 1 se predlaže da se [Javni funkcioner može] „da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu“ zameni sa „da bude član političke stranke i da bude kandidat ili zastupnik političkog subjekta.“ Deluje da ovi predlozi poboljšavaju jasnost ove odredbe.

U stavu 2, predlaže se dodavanje [korišćenja javnih resursa] „za nanošenje štete političkom subjektu“, da bi se uključila negativna kampanja protiv opozicionih političkih subjekata, što pojačava odredbu.[[4]](#footnote-4) Njime se takođe predlaže brisanje vrsta političkih aktivnosti koje su nabrojane u zakonu: „rad sa biračima i članstvom, organizovanje i održavanje skupova i promocija, izrada i podela reklamnog materijala, brošura, letaka i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti“, pošto je koncept političke aktivnosti već definisan drugim zakonom. Pošto se ova odredba primenjuje i na javne funkcionere koji se ne kandiduju na izborima, možda je neophodno ipak zadržati spisak političkih aktivnosti u ZSK, pod uslovom da je definicija tih aktivnosti usaglašena u svim zakonima.

Javni funkcioneri na koje se odnosi uslov razdvajanja države od stranke

U stavu 4. je propisano da „Javni funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političkog subjekta“. Nacrtom zakona I se predlaže da se doda „izuzev kada je to očigledno na osnovu mesta i prilike u kojoj se stav iznosi i vidljivih obeležja organa u kojem vrši javnu funkciju, odnosno političkog subjekta.“ U pogledu stava 4, deluje da se Nacrtom zakona II predlaže stroži, jasniji i objektivniji kriterijum nego Nacrtom zakona I pošto se njime postavlja pretpostavka da javni funkcioneri deluju automatski i izvan sumnje u svom svojstvu javnog funkcionera.

Dok se u oba nacrta zakona predviđaju ograničenja učešća javnih funkcionera u promotivnim aktivnostima organa javne vlasti, nijednim se ne predviđaju ograničenja učešća javnih funkcionera u promotivnim aktivnostima političkih subjekata, odnosno u stvarnoj kampanji (događaji u okviru kampanje, spotovi, materijali itd.), čak i kada se ne kandiduju na izborima. U meri u kojoj se ovo pitanje odnosi na javne funkcionere koji se ne kandiduju na izborima, ono bi se moglo regulisati ZSK pre nego izbornim zakonima.

*Bilo bi korisno za ovaj nacrt zakona da se njime detaljnije reguliše učešće javnih funkcionera u stvarnoj kampanji, odnosno u promotivnim aktivnostima i materijalima političkog subjekta, u slučajevima kada se oni ne kandiduju na izborima.*

Javni funkcioneri izuzeti od obaveze razdvajanja države i stranke

U stavu 4. Nacrta zakona I, slično kao i u Nacrtu zakona II, predlaže se da se zadrži to da se ovaj uslov ne odnosi izabrane javne funkcionere, odnosno na narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave i gradske opštine. Obrazloženje je da u slučaju izabranih javnih funkcionera, takvo razdvajanje nije ni moguće ni odgovarajuće pošto su oni izabrani sa stranačkih lista, pripadaju poslaničkim grupama političkih subjekata i prirodno je da predstavljaju interese svojih političkih subjekata. Ovo opšte izuzeće svih izabranih javnih funkcionera umanjuje delotvornost propisa i ne ide u korist ispunjenja preporuka ODIHR-a broj 3/2020, 4/2022, 5/2023 i 1/2024.

ODIHR je u nekoliko svojih izveštaja o izborima u Srbiji konstatovao da predsednik i vodeći državni funkcioneri, uključujući i one izabrane, veoma istaknuto učestvuju u kampanji, uključujući i na bilbordima i u kampanjskim spotovima, što je opšte poznato kao „funkcionerska kampanja“.Dok je učešće javnih funkcionera u kampanji legitimno u slučajevima kada se kandiduju na izborima, javljaju se regulatorni izazovi u slučajevima kada se oni ne kandiduju na izborima, ali ipak aktivno učestvuju u kampanji.Takvi vodeći državni funkcioneri generalno dobijaju veliki prostor u medijima kroz izveštavanje kako o njihovim doprinosima kampanji tako i o njihovim državnim funkcijama.

Takve prakse koje mogu omogućiti onima koji su aktuelno na vlasti da steknu nepravičnu prednost zbog svojih položaja i da stvore pozitivnu sliku tokom kampanje, predstavljaju nedozvoljeno korišćenje prednosti položaja i remete jednake uslove takmičenja.[[5]](#footnote-5) Na primer, ODIHR je primetio da je predsednik bio istaknut na bilbordima kampanje, događajima u okviru kampanje i spotovima kampanje za parlamentarne i lokalne izbore 2023. i 2024. godine, uprkos tome što se nije kandidovao. Štaviše, iako je predsednik podneo ostavku na mesto predsednika SNS-a, liste kandidata koje predvodi SNS nosile su njegovo ime, a rezultate izbora je i lično objavio iz sedišta SNS-a. U nekim slučajevima, primećeno je da je istaknutost vodećih vladinih zvaničnika, uključujući predsednika, u kampanji, uprkos tome što se nisu kandidovali, dovela u zabludu birače da misle da su zvaničnici zaista bili kandidati, što je uticalo na njihovu sposobnost da naprave informisani izbor. Nijedan od predloženih amandmana na član 50 se ne bavi ovim pitanjima. *Mogle bi se razmotriti dodatne mere za poboljšanje razdvajanja države i stranke i obezbeđivanje jednakih mogućnosti za učesnike, uključujući i jasno razdvajanje između zvaničnih funkcija i predizbornih aktivnosti aktuelnih predsednika, uključujući i one koji se ne kandiduju.*

U stavu 4, Nacrtom zakona I predlaže se da se doda da su „Predsednici i potpredsednici Skupštine i predsednici Radnog tela Skupštine“ takođe dužni da se izjasne da li izražavaju stav organa vlasti ili političkog subjekta. U prevodu na engleski, nejasno je da li predloženi amandman pod terminom „Skupština“ označava lokalne skupštine.

*Moglo bi se razmotriti i razjašnjenje da li se „predsednici i potpredsednici Skupštine i predsednici Radnog tela Skupštine“ odnose na skupštine jedinica lokalne samouprave.*

Definicija promotivnih aktivnosti javnih funkcionera (član 50 stav 8)

Nacrtom zakona I predlaže se da naslov člana glasi „Razdvajanje javne funkcije i aktivnosti u političkom subjektu” i predlaže definiciju da *„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”.* Ova definicija daje više jasnoće i šira je od predloga Nacrta zakona II.[[6]](#footnote-6) Ova definicija uzima u obzir sve aktivnosti javnih zvaničnika, organa javne vlasti ili trećih lica koje mogu rezultirati medijskim publicitetom kao promotivnom aktivnošću. Iako se predlog ispravno odnosi na javne zvaničnike i organe javne vlasti, tekst treba da bude jasan da li se odnosi na bilo koje drugo

lice uključeno u takve aktivnosti ili da definiše ko potpada pod ovu odredbu. Štaviše, zakon bi trebalo da jasno pravi razliku između promotivnih aktivnosti političkih i nepolitičkih subjekata.

Zabranjene i dozvoljene promotivne aktivnosti javnih funkcionera

Nacrt zakona I ima za cilj da se pozabavi pitanjem potencijalne zloupotrebe administrativnih resursa i navodi da javni funkcioner može biti član političke stranke, obavljati funkciju u političkoj stranci, biti kandidat ili predstavnik političkog subjekta i učestvovati u njihovom delatnosti, ako se time ne ugrožava obavljanje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno. Predlažu se dodatne odredbe kojima se propisuju izuzeci od ograničenja rada javnih funkcionera, koji su u velikoj meri slični stavovima 8, 9 i 10 predloženih Nacrtom zakona II. Naime, predlaže se da se doda i da ako poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine i odbornici u skupštini jedinice lokalne samouprave i gradske opštine obavljaju funkcije Predsednika i Potpredsednika Skupštine i predsednika Radnog tela Skupštine.

U toku izborne kampanje javni funkcioner ne može u tom svojstvu organizovati promotivne aktivnosti organa javne vlasti, sprovoditi ih, niti učestvovati u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, osim: 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) u slučaju javnih manifestacija, koje se odvijaju po ustaljenoj praksi, sprovode se u određeno vreme i uz učešće nosioca određene javne funkcije; (v) kada je učešće javnog funkcionera neophodno za održavanje međunarodnih odnosa”. Predložene odredbe spajaju dva različita pitanja, odnosno, prva rečenica se odnosi na javnost političkih stranaka/promotivne aktivnosti, dok se preostali jezik odnosi na promotivne aktivnosti/javnost organa javne vlasti.

*Trebalo bi razmotriti razlikovanje promotivnih aktivnosti političkih stranaka od aktivnosti organa javne vlasti tokom izborne kampanje i njihovo zasebno regulisanje.*

Predloženi stavovi 8, 9 i 10 imaju za cilj da ograniče promotivne aktivnosti organa javne vlasti tokom izborne kampanje koje će verovatno stvoriti povoljnu percepciju javnog funkcionera ili organa javne vlasti kod biračkog tela i kao takve predstavljaju neopravdano korišćenje prednosti funkcije. Oba Nacrta predviđaju nekoliko izuzetaka od ograničenja, odnosno da su promotivne aktivnosti javnih funkcionera dozvoljene pod određenim uslovima. Ovi izuzeci su razumni jer imaju za cilj da omoguće normalan rad vlade i javne uprave.[[7]](#footnote-7) Međutim, izuzeci mogu učiniti propis neefikasnim u praksi, ako se ne sprovode u dobroj veri.[[8]](#footnote-8)

Nacrtom zakona I, slično Nacrtu zakona II, ne pojašnjava da li se ograničenja propisana predloženim dopunama člana 50. primenjuju od raspisivanja izbora ili samo tokom perioda zvanične kampanje.[[9]](#footnote-9)

*Moglo bi se razmotriti da se ograničenja propisana predloženim st. 8, 9 i 10 primenjuju od raspisivanja izbora, a ne samo tokom zvanične kampanje.*

Definicija javnih resursa

Nacrtom zakona I predlaže se izmena definicije „javnog resursa“ u 4a) člana 2. ZSK. Naime, predlaže se zamena *„****čiji je osnivač ili član****”* sa „***gde je član ili akcionar*** *Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave”*. Predložena izmena definicije javnih resursa povećava njenu tačnost.

*Kao što je uobičajeno u sličnim slučajevima, možda će biti potrebno razjasniti procenat akcionara za državne, javne ili jedinice lokalne samouprave.*

Komentari na Nacrt zakona II

SNS je dostavila Nacrt zakona II Radnoj grupi 2. oktobra 2024. godine. Članovima 1-6 Nacrta zakona II predlažu se izmene članova 50, 80, 85, 103. i 104. ZSK i uvođenje novog člana 50a.

Razdvojenost države i stranke

Predložena izmena Nacrta zakona II u članu 50. stav 4. glasi: “Smatra se da javni funkcioner sagovornicima i javnosti predstavlja stav organa u kojem vrši javnu funkciju, osim kada se sagovornicima i javnosti nedvosmisleno prezentuje da se iznosi stav političkog subjekta”.

Revidiranim stavom 4. propisuje se da javni funkcioneri podrazumevano predstavljaju organ javne vlasti, osim ako drugačije ne navedu. Stoga se predloženom odredbom uspostavlja pretpostavka da javni funkcioneri predstavljaju organ javne vlasti, a ne svoj politički subjekt. U tom smislu, predloženim amandmanom propisuju se jasniji i objektivniji kriterijumi od postojeće odredbe.

Razdvajanje države i stranke na društvenim mrežama

Novim stavom 5. obavezuju se javni funkcioneri da “Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) naznače i prijave naloge na društvenim mrežama koje koriste u svojstvu javnih funkcionera”. Štaviše, javni funkcioneri na ovim nalozima društvenih mreža (koje koriste u svojstvu javnih funkcionera) ne smeju da postavljaju objave o aktivnostima političkih stranaka, dok o svom učinku kao javni funkcioneri smeju postavljati objave na drugim nalozima društvenih mreža (osim onih koji su prijavljeni ASK).

Novim stavom 5. reguliše se upotreba naloga na društvenim mrežama od strane javnih funkcionera, što ranije nije bilo regulisano, a koja je sve značajnija u izbornim kampanjama. Stav sadrži mehanizam za razlikovanje naloga na društvenim mrežama koje javni funkcioneri mogu da koriste za zvanična saopštenja koja se odnose na njihovu funkciju, i onih koje mogu koristiti za objave vezane za svoju političku stranku. Ovaj predlog može odgovoriti na preporuku 15/2024 o pitanju razdvajanja javne funkcije i stranačke funkcije u oblasti društvenih mreža, ako se dopuni efikasnim, srazmernim i odvraćajućim mehanizmima sankcionisanja, kao što je nalog za momentalno uklanjanje sadržaja ili označavanje sadržaja.

*Moglo bi se razmotriti proširenje mandata ASK tako da može naložiti uklanjanje sadržaja (davanje naloga za uklanjanje objave na društvenim mrežama) ili označavanje sadržaja kao lažne informacije i označavanje kao političko oglašavanje (dodavanje obaveštenja). Zakon bi trebalo da predvidi kazne, srazmerne povredama i izrečene nakon sudskog procesa za teške i/ili ponovljene povrede.*

Javni funkcioneri izuzeti od obaveze razdvajanja države i stranke

Nacrtom zakona II predlaže se da postojeći stav 6. postane stav 7. i menja se i glasi: “Odredba stava 4. ovog člana ne primenjuje se na narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštinama jedinica lokalne samouprave i gradskih opština”. Ovim predlogom postojećoj odredbi samo se dodaju “gradske opštine”.

Stoga, Nacrtom zakona II se zadržava da se uslov za razdvajanje javne funkcije i partijske funkcije ne odnosi na izabrane javne funkcionere. Ovo je stav koji deli i Nacrt zakona I. Kao što je ranije objašnjeno, ovaj opšti izuzetak svih izabranih javnih funkcionera, uključujući i one koji se ne kandiduju na izborima, umanjuje delotvornost odredbe.

*Mogle bi se razmotriti dodatne mere za poboljšanje razdvajanja države i stranke i jednakih mogućnosti za kandidate, uključujući i učešće u kampanji vodećih javnih funkcionera koji se ne kandiduju na izborima.*

Zabranjene javne aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje

Nacrtom zakona II predlaže da se dodaju novi stavovi 8, 9 i 10. Predloženim stavom 8. propisano je da “u periodu izborne kampanje i nakon isteka roka za podnošenje izbornih lista, javni funkcioneri ne mogu organizovati, sprovoditi ili učestvovati u promotivnim aktivnostima organa javne vlasti”. Nejasno je da li se ograničenja propisana predloženim st. 8, 9. i 10. primenjuju od trenutka raspisivanja izbora ili samo u toku zvanične izborne kampanje u kojoj se primenjuju jednaki uslovi kampanje u medijima.

Dozvoljene promotivne aktivnosti javnih funkcionera

Istovremeno, predloženim stavom 8. propisuje se da “izuzetno, javni funkcioneri mogu organizovati, sprovoditi i učestvovati u takvim promotivnim aktivnostima organa javne vlasti” u više slučajeva, odnosno “ako su one planirane pre raspisivanja izbora ili ako se radi o javnim manifestacijama koje se odvijaju po ustaljenoj praksi uz učešće određenog nosioca javne funkcije ili ako se učešće javnog funkcionera smatra neophodnim za održavanje međunarodnih odnosa”.

Stoga, predloženim stavovima 8, 9 i 10 ima se za cilj ograničavanje promotivnih aktivnosti organa javne vlasti tokom izborne kampanje koje će pretpostavljeno stvoriti povoljnu sliku javnog funkcionera kod biračkog tela i kao takvo predstavljati nedozvoljeno korišćenje prednosti funkcije. Međutim, predviđen je niz izuzetaka koji ga mogu učiniti neefikasnim u praksi.

*Moglo bi se razmotriti da se ograničenja propisana predloženim st. 8, 9 i 10 primenjuju od raspisivanja izbora, a ne samo tokom zvanične izborne kampanje.[[10]](#footnote-10)*

Definicija promotivne aktivnosti javnih funkcionera

Nadalje, predloženim novim stavom 9 „promotivna aktivnost“ definiše se kao „svaka aktivnost organa javne vlasti koja ima za cilj da utiče na potencijalnog birača“. Ukoliko se ova odredba usko tumači i primenjuje, njome mogu biti izostavljene aktivnosti organa javne vlasti koje nemaju za cilj da utiču na birače, ali će to verovatno učiniti stvaranjem povoljne slike o organu javne vlasti i javnom funkcioneru.[[11]](#footnote-11)

*Moglo bi se razmotriti preispitivanje definicije promotivne aktivnosti u novom predloženom stavu 9 člana 50 kako bi se uključile “aktivnosti organa javne vlasti koje stvaraju povoljnu percepciju kandidata ili izborne liste po čijem kandidovanju[…]”[[12]](#footnote-12)*

Nadzorne nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije

Predloženi član 50a se odnosi na preporuku 17/2023. Njime se ASK daje mandat da nadzire sve javne aktivnosti javnih funkcionera tokom kampanje gde oni informacije o svojim aktivnostima u svojstvu javnih funkcionera iznose u medijima, na konferencijama za novinare, na javnim skupovima, na zvaničnom nalogu na društvenoj mreži organa javne vlasti i drugim javnim forumima. ASK je dužna da jednom nedeljno objavljuje rezultate nadzora i pokreće postupak po službenoj dužnosti, u slučaju prekršaja. Iako su predloženi propisi sveobuhvatni, bilo bi korisno da se uz njih daju pojašnjenja.

Napominje se da je “u roku od tri dana od raspisivanja izbora direktor ASK dužan da donese plan nadzora nad aktivnostima javnih funkcionera u toku izborne kampanje”. Podrazumeva se da će ASK vršiti nadzor samo tokom perioda zvanične kampanje, proglašenja izbornih listi kandidata, što možda neće biti dovoljno da se spreči zloupotreba javne funkcije.

*Moglo bi se razmotriti davanje mandata ASK da nadzire zakonom propisane javne aktivnosti javnih funkcionera od raspisivanja izbora, a ne tokom perioda zvanične kampanje.*

Napominje se da će zakonom definisan broj javnih funkcionera koji će biti nadzirani biti odabran “na osnovu procene rizika, metodom slučajnog izbora”. Čini se da su ovi kriterijumi kontradiktorni i da je uz njih potrebno pojašnjenje.

*Moglo bi se razmotriti da se razjasni da li će se javni funkcioneri koje će ASK nadzirati tokom predizborne kampanje odabirati na osnovu procene rizika ili metodom slučajnog izbora. Ovom metodologijom bi dalje trebalo da se pozabave propisi ASK.*

Kazne za prekršaje

U članu 103 stav 2, dok kazne ostaju nepromenjene, Nacrtom zakona II predlaže se da se promeni “ako [javni funkcioner] obavlja funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i učestvuje u njegovom političkom delovanju suprotno članu 50. st. 1, 2, 4. i 5.” i glasi “ako [javni funkcioner] postupi suprotno članu 50. st. 1, 2, 4, 5, 6. i 8. ovog zakona”. Čini se da predloženo preformulisanje ne menja oblast primene ove odredbe.

Novčane kazne su preporučene kazne za prekršaje, sve dok se propisani iznosi smatraju odvraćajućim i srazmernim prekršaju. Međutim, novčane kazne izriču sudovi nakon dugog, obično jednogodišnjeg procesa, što umanjuje njihovu efikasnost. Slično tome, krivični postupak će takođe verovatno biti dugotrajan i samim tim umanjiti dokaze i delotvornost mogućih sankcija.[[13]](#footnote-13) Podnosioci Nacrta zakona II su takođe primetili ove nedostatke kod sudskog i tužilačkog postupka.

*Moglo bi se razmotriti propisivanje postepenog sistema efikasnih, proporcionalnih i odvraćajućih kazni koje se mogu izreći bez odlaganja, uključujući davanje mandata ASK da naloži obustavu neke aktivnosti, označavajući je kao aktivnost u svrhe izborne kampanje/političko oglašavanje i izricanje javne opomene. Na primer, u vezi sa objavama na društvenim mrežama, ASK bi mogao da da nalog za uklanjanje sadržaja (uklanjanje objave koja je u suprotnosti sa zakonom) i/ili označavanje sadržaja (dodavanje obaveštenja da je objava u suprotnosti sa zakonom). Pored toga, zakonom mogu biti propisane novčane kazne za teška ili ponovljena kršenja. U slučaju da kršenja člana 50 predstavljaju finansiranje u naturi iz javnih izvora, mogu se tretirati kao takvi u smislu prihoda, rashoda i izveštavanja.*

ANEKSI

Aneks I Član 50 ZSK Članstvo i funkcija u političkom subjektu

Javni funkcioner može obavljati funkciju u političkoj stranci i/ili političkom subjektu i učestvovati u njihovim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.

Javni funkcioner ne može koristiti javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja njihovih učesnika na izborima i njihovog izbornog programa, pozivanje birača da na izborima glasaju za njih, 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, kreiranje i distribucija reklamnih materijala, brošura, letaka i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, upotreba medija, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, javni funkcioner može koristiti javna sredstva za zaštitu lične bezbednosti, ako je takvo korišćenje javnih sredstava uređeno odgovarajućim propisima ili odlukom službi nadležnih za bezbednost javnih funkcionera.

Javni funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političkog subjekta, izuzev kada je to očigledno na osnovu mesta i prilike u kojoj se stav iznosi i vidljivih obeležja organa javnih vlasti u kojem vrši javnu funkciju, odnosno političkog subjekta.

Javni funkcioner ne može koristiti javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima kao javni funkcioner, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, što se posebno odnosi na korišćenje takvih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje kandidata na izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da glasaju za njih na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore.

Odredbe stava 4. ovog člana ne primenjuju se na narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave. U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, u kojem odlučuje o povredi st. 1, 2, 4. i 5. ovog člana, Agencija odlučuje u roku od pet dana od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, odnosno od dana prijema pritužbe pravnog ili fizičkog lica.

Aneks II Amandmani predloženi Nacrtom zakona I koje je podnela Transparentnost Srbija

**Razdvajanje javne funkcije i aktivnosti u političkom subjektu Član 50**

Javni funkcioner može biti član političke stranke, obavljati funkciju u političkoj stranci, biti kandidat ili predstavnik političkog subjekta i učestvovati u njihovim aktivnostima, ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.

Javni funkcioner ne može koristiti 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.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, javni funkcioner može koristiti javna sredstva, u obimu neophodnom za zaštitu lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom nadležne institucije koja se stara o bezbednosti javnih funkcionera.

Javni funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političkog subjekta osim kada je to očigledno na osnovu mesta i prilike u kojoj se stav iznosi i vidljivih obeležja organa javnih vlasti u kojem vrši javnu funkciju, odnosno političkog subjekta.

Javni funkcioner ne može koristiti javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera, za promociju političkih subjekata ili nanošenje štete političkom subjektu, što posebno uključuje korišćenje učesnike ovih javnih skupova i susrete za predstavljanje kandidata na izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da glasaju za njih ili da ne glasaju za njih na određenim izborima, ili da bojkotuju izbore.

Odredba stava 4. ovog člana ne primenjuje se na narodne poslanike, poslanike autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave i gradske opštine koji ne vrše funkciju Predsednika i Potpredsednika Skupštine i Predsednika Radnog tela Skupštine.

Javni funkcioner u ovom svojstvu ne može učestvovati 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:

1. 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;
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 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.**

U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, u kome se odlučuje da li postoji povreda iz st. 1, 2, 4, 5, 7. i 8. 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.

Značenje pojedinih pojmova iz člana 2. u smislu ovog zakona, gde pojmovi imaju sledeće značenje:

1. “Korupcija” je odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanje lične koristi za sebe ili drugoga;
2. “Organ javne vlasti” je organ Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, ustanova, javno preduzeće i drugo pravno lice čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština;
3. “Javni funkcioner” je svako lice koje je izabrano, postavljeno ili imenovano u organ javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti;
4. “Javna funkcija” je funkcija koju vrši javni funkcioner;

4a) „Javni resurs” je nepokretnost, pokretna imovina, pravo i svako drugo dobro koje je u javnoj svojini, odnosno u drugom obliku svojine, a koje koriste organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, privredna društva, ustanove i druge organizacije čiji je član ili akcionar Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odricanje od budućeg prihoda i preuzimanje obaveza na teret javnog sektora u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem.

1. „Član porodice” je supružnik ili vanbračni partner, roditelj ili usvojitelj, dete ili usvojenik javnog funkcionera;
2. „Povezano lice” je član porodice javnog funkcionera, krvni srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, kao i fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa javnim funkcionerom;
3. „Strateški dokument” označava strategije i akcione planove u oblasti borbe, odnosno sprečavanja korupcije;
4. „Politički subjekat” označava politički subjekt u smislu zakona koji uređuje finansiranje političkih aktivnosti;
5. „Oblast posebno rizična za nastanak korupcije“ je oblast koja je kao takva određena strateškim dokumentom.

Aneks III Amandmani na Nacrt II koje je podnela SNS

Član 50. Članstvo i funkcija u političkom subjektu

1. Javni funkcioner može obavljati funkciju u političkoj stranci i/ili političkom subjektu i učestvovati u njihovim aktivnostima ako to ne ugrožava obavljanje javne funkcije i nije zakonom zabranjeno.
2. Javni funkcioner ne može koristiti javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja njihovih učesnika na izborima i njihovog izbornog programa, pozivanje birača da na izborima glasaju za njih, 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, kreiranje i distribucija reklamnih materijala, brošura, letaka i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, upotreba medija, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.
3. Izuzetno od stava 2. ovog člana, javni funkcioner može koristiti javna sredstva za zaštitu lične bezbednosti, ako je takvo korišćenje javnih sredstava uređeno odgovarajućim propisima ili odlukom službi nadležnih za bezbednost javnih funkcionera.
4. Smatra se da javni funkcioner sagovornicima i javnosti iznosi stav organa javne vlasti u kome obavlja javnu funkciju, osim kada sagovornicima i javnosti nedvosmisleno predoči da iznosi stav političkog subjekta.
5. Javni funkcioner je dužan da označi i prijavi Agenciji nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera na društvenim mrežama, i na tom nalogu ne sme da postavlja objave vezane za delovanje političke stranke, odnosno političkog subjekta. Javni funkcioner ne može objavljivati saopštenja u vezi sa obavljanjem javne funkcije na nalogu na društvenoj mreži koji nije označen kao nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera.
6. Javni funkcioner ne može koristiti javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima kao javni funkcioner, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, što se posebno odnosi na korišćenje takvih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje kandidata na izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da glasaju za njih na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore.
7. Odredba **stava 4.** ovog člana ne primenjuje se na narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštinama jedinica lokalne samouprave i gradskih opština.
8. U toku izborne kampanje i nakon isteka roka za podnošenje izborne liste, odnosno podnošenja predloga kandidata za predsednika Republike, javni funkcioner ne može u tom svojstvu da organizuje promotivne aktivnosti organa javne vlasti, sprovodi ih ili učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, osim:
   * kada je unapred planirano, pre raspisivanja izbora, da se promotivna aktivnost sprovodi u određeno vreme i na određeni način;
   * kada su u pitanju javne manifestacije koje se, prema ustaljenoj praksi, sprovode u određeno vreme i uz učešće nosioca određene javne funkcije;
   * kada se učešće javnog funkcionera smatra neophodnim za održavanje međunarodnih odnosa.
9. Promotivna aktivnost iz stava 8. ovog člana je aktivnost organa javne vlasti koja ima za cilj da utiče na potencijalnog birača da glasa za kandidata ili izbornu listu koju je predložila politička stranka po čijem imenovanju je izabran ili imenovan javni funkcioner u tom organu javne vlasti.
10. Organ javne vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi ili na drugi način učini dostupnim javnosti šestomesečne podatke o promotivnim aktivnostima iz stava 8. ovog člana. Plan promotivnih aktivnosti za prvih šest meseci tekuće godine objavljuje se najkasnije do 1. februara, a za drugih šest meseci najkasnije do 1. jula tekuće godine.
11. U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, prilikom odlučivanja da li je učinjen prekršaj iz st. 1, 2, 4, 5, 6. i 8. 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.

Član 50a

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

Nadzor iz stava 1. ovog člana obavezno obuhvata aktivnosti javnih funkcionera koji se pojavljuju u sredstvima javnog informisanja, na konferencijama za novinare, govore na javnim skupovima, objavljuju izjave na sajtovima organa javne vlasti, zvaničnim nalozima na društvenim mrežama organa javne vlasti, kao i na otvorenim privatnim kanalima komunikacije sa javnošću gde javni funkcioner objavljuje informacije o aktivnostima koje preduzima u tom svojstvu.

Nadzor iz stava 1. ovog člana vrši se uvidom u informacije objavljene u sredstvima javnog informisanja i na društvenim mrežama, prikupljanjem informacija od organa javne vlasti, pružalaca medijskih usluga, javnih funkcionera i drugih pravnih i fizičkih lica. Direktor Agencije će u roku od tri dana od raspisivanja izbora doneti plan nadzora aktivnosti javnih funkcionera u toku izborne kampanje, kojim se utvrđuje lista javnih funkcionera koje će, na osnovu procene rizika, nadzirati nadležni organ, metodom slučajnog odabira (uzorak).

Lista javnih funkcionera iz stava 4. ovog člana sadrži najmanje 50 lica kada se održavaju izbori za narodne poslanike ili predsednika Republike, najmanje 30 lica kada se održavaju izbori za narodne poslanike u skupštini autonomne pokrajine ili održavaju se izbori za odbornike u Skupštini grada Beograda, a najmanje 20 lica kada se održavaju izbori za odbornike u jedinici 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 javne funkcije u organima svakog od tih gradova, opština, odnosno gradskih opština.

U toku izborne kampanje Agencija jednom sedmično objavljuje rezultate nadzora iz stava 1. ovog člana.

U slučaju sumnje na povredu obaveza iz člana 50. ovog zakona, Agencija odmah pokreće postupak po službenoj dužnosti.

Sredstva za nadzor rada javnih funkcionera u toku izborne kampanje obezbeđuju se Agenciji iz budžeta Republike Srbije, a u slučaju vanrednih izbora iz tekuće budžetske rezerve, u skladu sa predlogom direktora Agencije.

Član 80. Odluke i pravna sredstva

„Direktor Agencije odlukom utvrđuje povredu ovog zakona i izriče meru ili obustavlja postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili po prijavi.

Postupak se obustavlja kada se utvrdi da nema osnova za vođenje postupka za odlučivanje o postojanju povrede ovog zakona.

Protiv rešenja direktora Agencije može se izjaviti žalba Savetu Agencije, u roku od 15 dana od dana prijema odluke.

Savet Agencije odlučuje o žalbi u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

Izuzetno od stava 4. ovog člana, u toku izborne kampanje, Savet Agencije odlučuje o žalbi u roku od 15 dana od dana prijema žalbe.

Odluka Saveta Agencije je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor.

U upravnom sporu sud je dužan da presudom reši upravnu stvar. Ako se u postupku pred Agencijom utvrdi povreda ovog zakona, direktor Agencije podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.”

Član 85. Javno objavljivanje odluke

Izvršni deo i sažetak obrazloženja pravosnažne odluke kojom se izriče mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje javnog funkcionera sa javne funkcije i mere javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona objaviće se na internet stranici Agencije i u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Dispozitiv i sažeto obrazloženje odluke kojom je javnom funkcioneru u toku izborne kampanje izrečena mera iz člana 82. ovog zakona, zbog povrede odredaba člana 50. ovog zakona, objavljuje se na internet stranici Agencije u roku od 24 sata od dana usvajanja.

Žalba protiv odluke iz stava 2. ovog člana objavljuje se na internet stranici Agencije u roku od 24 časa od dana prijema žalbe.

Konačna odluka iz stava 2. ovog člana objavljuje se na internet stranici Agencije i u „Službenom glasniku Republike Srbije.

Član 103. Prekršaji javnih funkcionera

Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj javni funkcioner ako:

1. se ne odazove na poziv Agencije (član 37);
2. u propisanom roku ne obavesti Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa koji on/ona ili sa njima povezano lice ima (član 42. stav 1);
3. U propisanom roku ne obavesti Agenciju o obavljanju drugog posla ili delatnosti (član 45. stav 1);
4. obavlja drugi posao ili delatnost suprotno članu 46. ovog zakona;
5. savetuje pravna i fizička lica suprotno članu 47. ovog zakona;
6. za vreme vršenja javne funkcije osnuje privredno društvo, odnosno javnu službu ili započne obavljanje samostalne delatnosti (član 48. stav 1);
7. za vreme vršenja javne funkcije postane zastupnik ili član organa pravnog lica u privatnoj svojini ili vrši upravljačka prava (član 48. stav 2);
8. postane član ili zastupnik udruženja suprotno članu 49. ovog zakona;
9. ne prenese upravljačka prava u propisanom roku (član 51. stav 1);
10. ne dostavi podatke Agenciji u propisanom roku (član 51. stav 2);
11. vrši drugu javnu funkciju suprotno članu 56. ovog zakona;
12. primi poklon suprotno članu 58. ovog zakona;
13. ne preda prigodni ili protokolarni poklon u propisanom roku (član 59. stav 4);
14. zadrži u svojinu protokolarni ili prigodni poklon suprotno članu 60. ovog zakona;
15. ne obavesti organ javne vlasti o primljenom poklonu na propisan način i u propisanom roku (član 62);
16. ne podnese izveštaj o imovini i prihodima ili obaveštenje u propisanom roku, odnosno podnese netačan ili nepotpun izveštaj o imovini i prihodima (čl. 68. i 69);

„Novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara za prekršaj ako postuppa suprotno članu 50. st. 1, 2, 4, 5, 6. i 8. ovog zakona.”

Za prekršaj iz stava 1. tačka 1. ovog člana kazniće se novčanom kaznom od **100.000** do 150.000 dinara zaposleni i druga lica angažovana na obavljanju poslova u organu javne vlasti.

Za prekršaj iz stava 1. tačke 13. i 15. ovog člana kazniće se novčanom kaznom od **100.000** do 150.000 dinara član porodice javnog funkcionera. Za prekršaj iz stava 1. tačka 17. ovog člana kazniće se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara lice kome je prestala javna funkcija.

Prekršaji odgovornog lica u organu javne vlasti Član 104

Novčanom kaznom od **100.000** do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti ako:

1. Agenciji ne omogući neposredan uvid u podatke i dokumenta, odnosno ako u propisanom roku ne dostavi Agenciji dokumenta i informacije kojima raspolaže (član 36. st. 1. i 2);
2. u propisanom roku ne donese odluku o prestanku funkcije (član 56. stav 8);
3. ne vodi evidenciju poklona u skladu sa članom 63. ovog zakona;
4. ne preda Agenciji kopiju evidencije poklona za prethodnu kalendarsku godinu u propisanom roku (član 64. stav 1);
5. u propisanom roku ne obavesti Agenciju o izboru, postavljenju ili imenovanju javnog funkcionera, odnosno o prestanku javne funkcije (član 67. stav 1);
6. u propisanom roku od prijema krivične prijave, zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili inicijative za pokretanje disciplinskog postupka ne obavesti Agenciju o tome šta je preduzeo (član 86. stav 2. i član 90. stav 4);
7. ne dostavi Agenciji plan integriteta i izveštaj o sprovođenju plana integriteta (član 95. stav 3);
8. ne odredi lice koje će obavljati poslove koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju plana integriteta (član 97. stav 2);
9. ne sprovodi obuku zaposlenih i rukovodilaca, u skladu sa programom obuke i uputstvom za obuku i pismeno ne izvesti Agenciju o sprovođenju obuke (član 99. stav 3).
10. ne objavi na svojoj internet stranici, niti na drugi način učini dostupnim javnosti, podatke o promotivnim aktivnostima u skladu sa članom 50. stav 8. ovog zakona (član 50. stav 10.).

Novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj lice koje vrši javna ovlašćenja za prekršaj iz stava 1. tačka 1. ovog člana.

Aneks IV Poređenje predloga oba nacrta za član 50[[14]](#footnote-14)

Član 50. Funkcija u političkom subjektu

1. Javni funkcioner može obavljati funkciju u političkoj stranci i/ili političkom subjektu i učestvovati u njihovim aktivnostima ako to ne ugrožava obavljanje javne funkcije i nije zakonom zabranjeno.
2. Javni funkcioner ne može koristiti javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja njihovih učesnika na izborima i njihovog izbornog programa, pozivanje birača da na izborima glasaju za njih, 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, kreiranje i distribucija reklamnih materijala, brošura, letaka i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, upotreba medija, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.
3. Izuzetno od stava 2. ovog člana, javni funkcioner može koristiti javna sredstva za zaštitu lične bezbednosti, ako je takvo korišćenje javnih sredstava uređeno odgovarajućim propisima ili odlukom službi nadležnih za bezbednost javnih funkcionera.
4. Smatra se da javni funkcioner sagovornicima i javnosti iznosi stav organa javne vlasti u kome obavlja javnu funkciju, osim kada sagovornicima i javnosti nedvosmisleno iznese da iznosi stav političkog subjekta.
5. Javni funkcioner je dužan da označi i prijavi Agenciji nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera na društvenim mrežama, i na tom nalogu ne sme da postavlja objave vezane za delovanje političke stranke, odnosno političkog subjekta. Javni funkcioner ne može objavljivati saopštenja u vezi sa obavljanjem javne funkcije na nalogu na društvenoj mreži koji nije označen kao nalog koji koristi u svojstvu javnog funkcionera.
6. Javni funkcioner ne može koristiti javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima kao javni funkcioner, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, što se posebno odnosi na korišćenje takvih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje učesnika na izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da glasaju za njih na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore.
7. Odredba stava 4. ovog člana ne primenjuje se na narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštinama jedinica lokalne samouprave i gradskih opština.
8. U toku izborne kampanje **i nakon isteka roka za podnošenje izborne liste**, odnosno podnošenja predloga kandidata za predsednika Republike, javni funkcioner ne može u tom svojstvu da organizuje promotivne aktivnosti organa javne vlasti, sprovodi ih ili učestvuje u promotivnim aktivnostima koje organizuju druga lica, osim: - kada je unapred planirano, pre raspisivanja izbora, da se promotivna aktivnost sprovodi u određeno vreme i na određeni način;
   * kada su u pitanju javne manifestacije koje se, prema ustaljenoj praksi, sprovode u određeno vreme i uz učešće nosioca određene javne funkcije;
   * kada se učešće javnog funkcionera smatra neophodnim za održavanje međunarodnih odnosa.

Promotivna aktivnost iz stava 8. ovog člana je aktivnost organa **javne** vlasti **koja ima za cilj da utiče** na potencijalnog birača da glasa za kandidata ili izbornu listu koju je predložila politička stranka po čijem imenovanju je izabran ili imenovan javni funkcioner u tom organu javne vlasti.

Organ javne vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi ili na drugi način učini dostupnim javnosti šestomesečne podatke o promotivnim aktivnostima iz stava 8. ovog člana. Plan promotivnih aktivnosti za prvih šest meseci tekuće godine objaviće se najkasnije do 1. februara, a za drugih šest meseci najkasnije do 1. jula tekuće godine.

U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, prilikom odlučivanja da li je učinjen prekršaj iz st. 1, 2, 4, 5, 6. i 8. 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.

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)