

Republika Srbija
AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

UPOREDNA ANALIZA FUNKCIONERSKIH
KAMPANJA U POJEDINIM ZEMLJAMA
ZAPADNOG BALKANA I EVROPSKE UNIJE

SADRŽAJ:

I UVOD.....	3
II REPUBLIKA SRBIJA.....	4
III REPUBLIKA CRNA GORA.....	5
IV REPUBLIKA SEVERNA MAKEDONIJA.....	6
V REPUBLIKA HRVATSKA.....	8
VI REPUBLIKA SLOVENIJA.....	10
VII SAVEZNA REPUBLIKA NEMAČKA.....	11

I UVOD

Ovo istraživanje bavi se pravnom regulativom koja se odnosi na pitanje „funkcionerske kampanje” u Republici Srbiji, Republici Crnoj Gori, Republici Severnoj Makedoniji, Republici Hrvatskoj, Republici Sloveniji i Saveznoj Republici Nemačkoj.

Pojmom „**funkcionerska kampanja**” u širem smislu obuhvaćene su sve aktivnosti jednog državnog organa na osnovu odluke ili saglasnosti funkcionera koji vodi taj državni organ, usmerene na postizanje boljeg položaja i boljih izbornih rezultata neke političke stranke (finansiranje neke političke partije iz sredstava državnog budžeta, van onih sredstava koja su budžetom opredeljena za finansiranje političkih aktivnosti političkih subjekata, davanje prostorija državnog organa na korišćenje političkoj stranci za predizborne skupove, distribucija propagandnog materijala političkog subjekta u državnom organu, plaćeno reklamiranje državnog organa u toku izborne kampanje koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku predizborne kampanje, korišćenje službenih vozila u predizbornoj kampanji, socijalna davanja, otpisi dugova pravnim i fizičkim licima.

Pojam „funkcionerska kampanja” u užem smislu podrazumeva aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koje se prikazuju kao njihov „redovan rad”, a suštinski su deo političke promocije. Mediji o ovim aktivnostima izveštavaju u informativnom programu, van blokova koji se odnose na predstavljanje stranaka. Na taj način partije sa kojima birači identifikuju funkcionere dobijaju dodatnu promociju i u kvantitativnom i kvalitativnom smislu - izveštaji o „funkcionerskoj kampanji” se plasiraju u kontekstu „objektivnog izveštavanja”, a gledanost informativnog programa je daleko veća nego gledanost predizbornih promotivnih blokova (reklama). Ovaj oblik izborne propagande nije obuhvaćen propisima koji uređuju pristup učesnika izbora medijima (npr. ravnomerno predstavljanje izbornih lista). Pošto zakonski nema tretman predizborne propagande, pojavljivanje državno-stranačkih lidera u informativnom programu ne ulazi ni u prikaz troškova izborne kampanje, niti podleže kontroli finansijskih izveštaja političkih subjekata.

U demokratskim državama Evrope, kao i u razvijenim demokratijama u svetu „funkcionerska kampanja” je nedozvoljeni i zakonskim propisima zabranjen vid predizborne kampanje.

II REPUBLIKA SRBIJA

Zabrana „funkcionerske kampanje” u Republici Srbiji regulisana je, sa jedne strane, Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, a sa druge Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Na osnovu odredaba čl. 12. ovog zakona, zabranjeno je finansiranje političkog subjekta, pored ostalih, od: javnih ustanova, javnih preduzeća, privrednih društava i preduzetnika koji obavljaju usluge od opšteg interesa; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala; drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja; osim ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno Takođe je zabranjeno finansiranje političkog subjekta od strane pravnog ili fizičkog lica koje vrši delatnosti od opšteg interesa po osnovu ugovora sa organima Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i javnim službama čiji su oni osnivači, za vreme dok postoji takav ugovorni odnos i dve godine nakon prestanka ugovornog odnosa.

U isto vreme, „funkcionerska kampanja” u Republici Srbiji stavljena je pod udar **Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije**.

Odredbama čl. 29. ovog zakona propisano je, pored ostalog, funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata. Izuzetno, funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera.

Funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta, s tim što se ta obaveza ne odnosi na funkcionere izabrane neposredno od građana.

III REPUBLIKA CRNA GORA

Zabranu „funkcionerske kampanje” u Crnoj Gori propisuje tamošnji **Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, dok **Zakon o sprječavanju korupcije** ne sadrži odredbe koje regulišu pitanja funkcionerske kampanje.

Prema odredbama **Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**:

- zabranjeno je političkim subjektima primanje materijalne, finansijske pomoći i nenovčanih priloga od: ... javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala ...;
- zabranjeno je korišćenje prostorija državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, javnih preduzeća, javnih ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave za pripremu i realizaciju aktivnosti kampanje, ukoliko se isti uslovi ne obezbijede svim učesnicima u izbornom procesu;
- zabranjena je distribucija propagandnog materijala političkog subjekta u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama, državnim fondovima i privrednim društvima čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave;
- zabranjeno je plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori državnih organa i organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova i državnih fondova koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje;
- sve budžetske potrošačke jedinice, na državnom i lokalnom nivou, su dužne da, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici objavljuju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu i dostavljaju ih radnom tijelu Skupštine nadležnom za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces (u daljem tekstu: Privremeni odbor);
- uvedena je transparentnost socijalnih davanja u toku predizborne kampanje, kako na nivou države, tako i na nivou jedinica lokalne samouprave;
- uvedena je transparentnost budžetskih rashoda, kako na nivou države, tako i na nivou jedinica lokalne samouprave;
- uvedena je zabrana otpisa dugova fizičkim i pravnim licima u toku predizborne kampanje;
- zabranjeno je korišćenje službenih automobila radi obavljanja aktivnosti u predizbornoj kampanji, osim u slučaju službene potrebe ili za šticiena lica - pri tome su svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave dužni da, na svojoj internet stranici, objavljuju sedmodnevno sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Kontrolu sprovođenja zakona vrši **Agencija za sprječavanje korupcije**.

IV REPUBLIKA SEVERNA MAKEDONIJA

Zabrana „funkcionerske kampanje” u Republici Severnoj Makedoniji uređena je kako **Zakonom o finansiranju političkih partija (Zakon za finansiranje na politički partii)**, tako i odredbama **Zakona o sprečavanju korupcije (Zakon za sprečavanje na korupcijata)**.

Prema odredbama Zakona o finansiranju političkih partija, političke partije ne mogu, pred ostalog, da se finansiraju od:

- državnih i lokalnih organa izvan sredstava predviđenih Budžetom Republike Severne Makedonije, izuzev sredstava predviđenih ovim zakonom i zakonima o izborima;
- javnih ustanova, javnih preduzeća, javnih fondova ili drugih pravnih lica, koja raspolažu državnim kapitalom;
- javnih preduzeća, javnih ustanova i javnih fondova formiranih od strane opština;
- preduzeća sa učešćem najmanje 20% državnog kapitala, javnih ustanova i institucija, uključujući i one nad kojima je započet postupak privatizacije;
- privatna preduzeća koja u momentu davanja priloga za političku partiju vrše javne usluge za državne organe ili za javne ustanove, preduzeća i fondove putem dogovora.

Ukoliko političke partije steknu i protivpravno koriste sredstva od navedenih izvora, gube pravo na finansiranje iz Budžeta RM za narednu godinu.

Zakon o sprečavanju korupcije propisuje:

1. zabranu korišćenja budžetskih sredstava
 - Za finansiranje aktivnosti političke partije, sindikata ili udruženja građana ne mogu se vršiti nikakve isplate budžetskih sredstava Republike Severne Makedonije, iz budžeta jedinica lokalne samouprave, iz javnih fondova ili od sredstava javnih preduzeća, javnih ustanova, i drugih pravnih lica koja raspolažu državnim kapitalom, osim ako se isplate vrše na osnovu zakona;
2. zabranu novih investicija i vanrednih isplata
 - Od donošenja odluke o raspisivanju izbora, pa sve do kraja izbornog postupka za predsednika Republike, za poslanike u Sobranju Republike Severne Makedonije, kao i za izbor gradonačelnika ili članova saveta opština i grada Skoplja ne mogu se koristiti budžetska sredstva Republike Severne Makedonije, sredstva iz budžeta opština i grada Skoplja, sredstva javnih fondova i sredstva javnih preduzeća i javnih ustanova ili pravnih lica koja raspolažu državnim kapitalom, osim ako to inače nije utvrđeno zakonom kojim se uređuje finansiranje izbornih kampanja političkih partija.
 - Od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do pa sve do kraja izbornog postupka za predsednika Republike i za poslanike u Sobranju Republike Severne Makedonije, odnosno do

izbora Vlade Republike Severne Makedonije saglasno rezultatima izbora, kao i od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do kraja izbornog procesa za izbor gradonačelnika ili članova saveta, odnosno do konstituisanja saveta opština i grada Skoplja sredstvima budžeta ili iz javnih fondova ili sredstvima javnih preduzeća ili drugih pravnoih lica koja raspolažu državnim kapitalom ne može da se započne izgradnja novih objekata infrastrukture, kao što su putevi, vodovodi, dalekovodi, kanalizacija i drugi objekti, ili objekata od opšteg značaja poput škola, vrtića I drugih objekata, osim ako za tu namenu prethodno nisu obezbeđena sredstva u budžetu ili se radi o realizaciji programa donesenih po zakonu u tekućoj godini.

- Od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do pa sve do kraja izbornog postupka za predsednika Republike i za poslanike u Sobranju Republike Severne Makedonije, odnosno do izbora Vlade RM saglasno rezultatima izbora, kao i od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do kraja izbornog procesa za izbor gradonačelnika ili članova saveta, odnosno do konstituisanja saveta opština i grada Skoplja ne može da se vrši nikakva vanredna isplata plata, penzija, socijalne pomoći ili druga isplata iz budžetskih sredstava ili sredstava javnih fondova, niti da se otuđuje državni kapital, niti da se potpisuju kolektivni ugovori.

Kontrolu zloupotreba finansiranja političkih subjekata vrši **Državni zavod za reviziju**, dok kontrolu povrede odredaba Zakona o sprečavanju korupcije vrši **Državna komisija za sprečavanje korupcije**

V REPUBLIKA HRVATSKA

Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne kampanje i referendumu uvodi:

1. Ograničenje troškova izborne kampanje:

- Sredstva prikupljena za finansiranje izborne kampanje mogu se koristiti samo za podmirenje troškova izborne kampanje;
- Sredstva se ne smeju koristiti za podmirenje ličnih troškova kandidata odnosno lica na kandidacijskoj listi, kao što su npr. troškovi za ličnu odeću, otplatu dugovanja, lični troškovi članova porodice i drugi troškovi koji nisu direktno povezani s izbornom kampanjom za dužnost na koju se kandidat odnosno lica na kandidacijskoj listi kandiduju;
- Za potrebe izborne kampanje zabranjeno je koristiti sredstva državnog budžeta ili budžeta jedinica lokalne samouprave koja kandidati odnosno lica na kandidacijskoj listi, kao dužnosnici Republike Hrvatske ili izabrani dužnosnici lokalne i područne (regionalne) samouprave, koriste u obavljanju svojih dužnosti;
- Za potrebe izborne kampanje zabranjeno je korišćenje službenih prostorija, službenih vozila i službene opreme državnih organa i jedinica lokalne samouprave, osim licima na koje se odnose posebni propisi o šticećenim licima

2. Zabranu finansiranja

- Zabranjuje se finansiranje političkih stranka, nezavisnih zastupnika, nezavisnih većnika, nezavisnih lista odnosno lista grupe birača i kandidata, pored ostalih, od: – državnih „tijela” (organa, ustanova, komisija, drugih tela), javnih preduzeća, pravnih lica s javnim ovlašćenjima, trgovačkih društava i drugih pravnih lica u kojima Republika Hrvatska, prema Registru državne imovine, ima više od 5 % udela ili deonica te javnih preduzeća, pravnih lica s javnim ovlašćenjima, trgovačkih društava i drugih pravnih lica u kojima jedinica samouprave ima više od 5 % udela ili deonica te javnih i drugih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica samouprave ili su u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedinice samouprave;
- udruga, zaklada i fundacija koje zastupaju ili predstavljaju državni dužnosnici ili izabrani dužnosnici lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- fizičkih i pravnih osoba protiv kojih se vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema državnom proračunu odnosno proračunu jedinice samouprave ili zaposlenicima;
- jedinica samouprave, osim u slučajevima i na način propisan ovim Zakonom.

Prema odredbama čl. 48 ovog zakona za kontrolu finansiranja političke kampanje nadležni su **Državno izborno povjerenstvo** i **Državni ured za reviziju**, kao i **Državno povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa**.

Za kršenje odredbi ovoga Zakona koje se odnose na ograničenje troškova izborne kampanje, nedostavljanje nadležnom telu podataka o donacijama i troškovima za izbornu kampanju te finansijskih izveštaja o finansiranju izborne kampanje, političkoj stranci, licu ovlašćenom za

zastupanje nezavisne liste odnosno nosiocuu liste grupe birača i kandidatu mogu se u upravnom postupku izreći sledeće **administrativne sankcije**:

- potpuni gubitak naknade troškova izborne kampanje;
- delimični gubitak naknade troškova izborne kampanje;
- obustava isplate naknade troškova izborne kampanje.

Hrvatski **Zakon o sprječavanju sukoba interesa** ne sadrži odredbe koje se odnose na funkcionersku kampanju.

VI REPUBLIKA SLOVENIJA

Prema tamošnjem **Zakonu o izbornoj i referendumskoj kampanji (Zakon o volilni in referendumski kampanji)**:

- **Predizborni skupovi nisu dozvoljeni** u prostorijama državnih organa, organa samoupravnih lokalnih zajednica, javnih ustanova i drugih organa javnog prava i u prostorijama verskih zajednica, osim u slučaju kada verska zajednica organizuje referendumsku kampanju;
- Izborna kampanja ne može se finansirati iz budžeta i sredstava preduzeća u koja je uloženo više od 25% javnog kapitala i preduzeća koja su u većinskom njihovom vlasništvu, osim sredstvima koja obezbeđuje zakon koji reguliše političke stranke i finansiranje političkih stranaka iz budžeta. **Izuzetno je dozvoljeno** organizovanje predizbornih skupova u prostorijama iz prvog stava ovog člana, pod uslovom da nijedna druga zgrada sa salom u kojoj se može okupiti veliki broj ljudi nije dostupna, pri čemu **prostori su pod istim uslovima** na raspolaganju svim organizatorima izbornih kampanja. Uslove mora objaviti vlasnik ili operator prostorije najkasnije 60 dana pre dana glasanja na izborima ili 25 dana pre dana glasanja na referendumu;
- Osim ako zakonom nije drukčije određeno, državni organi, organi lokalnih zajednica, pravna lica javnog prava, pored ostalih, ne mogu finansirati izborne kampanje.

VII SAVEZNA REPUBLIKA NEMAČKA

Kampanja je regulisana **Federalnim zakonom o političkim strankama**

U Nemačkoj političke partije čvrsto vode organizacije koje finansiraju izborne kampanje, predlažu kandidate, tačno postavljaju članarinu od svojih članova i podvrgavaju članove u Parlamentu strogim pravilima zastupnika. Stranke dobijaju sredstva države i podležu nekim ne baš teškim zahtevima za obelodanjivanjem. Pojedinačni kandidati ili članovi parlamenta su sporedni igrači u ovim sistemima.

Nemačka je političkim strankama pružala javno finansiranje počev od 1958. Trenutno je ukupni godišnji iznos koji se može dodeliti strankama 133 miliona evra. Stranke dobijaju sredstva srazmerno poslednjim izbornim rezultatima. Ne postoje ograničenja u potrošnji kampanje.

Nemački savezni zakon ne sadrži odredbe koje ograničavaju trajanje izbornih kampanja. Štaviše, čini se da ne postoji konsenzus u sudskoj praksi ili pravnoj literaturi o tome koliko dugo treba da budu izborne kampanje, i nije jasno da li će federalni zakonodavni tim moći da ograniči njihovo trajanje. Prema Sudu, međutim, **dan kada savezni predsednik objavi datum izbora je od značaja za vladine aktivnosti. Ova najava se obično daje šest meseci pre izbora.** Savezni ustavni sud je 1977. presudio da **od tog datuma izvršne vlasti federacije i države moraju biti posebno oprezne u pružanju javnih informacija kako bi ostale neutralne i da ne bi učestvovale u izbornim kampanjama.**

Na primer, u Bavarskoj, Državno ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo je Direktivu o korišćenju javnih ulica i puteva u svrhe kampanje. Ograničava upotrebu zvučnika i bilborda na državnim putevima na šest nedelja pre izbora za savezne i evropske izbore, na četiri nedelje za državne izbore i na dve nedelje za opštinske izbore. Pored toga, ova Direktiva preporučuje da lokalne zajednice donesu slična pravila za puteve u njihovom vlasništvu.

U Bavarskoj se reklamni spotovi javnih emitera dodeljuju u periodu od tačno trideset jednog dana pre izbora. Isti vremenski okvir je predviđen za privatne RTV stanice u većini država zajedničkom komunikacijom državnih agencija za nadzor privatnih emitera.

Političke stranke dobijaju vladina sredstva za sve svoje ustavne funkcije, a kampanja je jedna od tih funkcija. U stvari, stranke kontinuirano podržavaju vlade. Javno finansiranje odobrava se svim strankama koje su na poslednjim nacionalnim ili evropskim izborima osvojile 0,5 procenata glasova ili jedan procenat na poslednjim državnim izborima u nekoj od nemačkih država. Finansiranje je ograničeno na dva načina: ukupni limit za sva godišnje isplaćena sredstva je 133 miliona evra, a stranka ne može primiti više javnih godišnjih sredstava nego što je zaradila ili na neki drugi način generisala tokom godine. Vlada raspodeljuje sredstva četiri puta godišnje, u obliku procenjenih avansa koji se zasnivaju na bivšim pravima, a ta plaćanja se kasnije prilagođavaju odgovarajućem iznosu kako se izračunava zakonom propisanom formulom.

Zabranjene su donacije dobrotvornih organizacija i sindikata, profesionalnih udruženja i industrijskih ili komercijalnih udruženja. **Donacije državnih organa takođe su zabranjene.**

Sa nemačkog stanovišta nemački sistem finansiranja izbornih kampanja kroz javno finansiranje političkih stranaka ima brojne prednosti.

Savet Evrope u svom izveštaju pozvao je Nemačku da da prioritet nastojanju da poveća transparentnost finansiranja kampanje. Nemačka nije preduzela dovoljno koraka da obezbedi transparentnost finansiranja političkih partija

Zanimljive su odredbe čl. 5 Federalnog zakona o političkim strankama, koje **na posredan način zabranjuju** „funkcionersku kampanju” -

(1) Kada javni organ pruža pogodnosti ili druge javne usluge stranci na korišćenje, on mora pružiti podjednak tretman svim ostalim strankama. Opseg takvih objekata i usluga može biti usklađen sa značajem stranaka i u minimalnom obimu koji je potreban za ostvarivanje njihovih ciljeva. Važnost stranke se ocenjuje naročito prema rezultatima ostvarenim na prethodnim izborima za centralnu ili regionalnu vlast. Ukoliko se radi o stranci koja je predstavljena u Bundestagu, mora joj se pridati takav značaj da sredstva dodeljena njoj iznose barem polovinu sredstava dodeljenih bilo kojoj drugoj stranci.

(2) odobravanje usluga u vezi sa stavom (1) odnosi se samo na vreme trajanja izborne kampanje za stranke koje su prijavile učešće na izborima.

(3) Odobravanje korišćenja javnih usluga iz stava (1) može se učiniti zavisnim od određenih preduslova koje sve stranke moraju da ispune.