



STUDIJA SLUČAJA

KAKO SE PRIVATIZUJE JAVNI RESURS?

CRTA:

Studija slučaja koji sledi govori o jednom od najeklatantnijih primera zloupotrebe javnih resursa od strane stranke na vlasti, Srpske napredne stranke, tokom izborne kampanje za izbore na svim nivoima, održane u junu 2020. godine. Sličnih primera je bilo mnogo, ali ovo je jedan od retkih koji je efikasno procesuiran uz poštovanje zakonom propisanih kratkih rokova, a utvrđeno je da su prekršene odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. U istom slučaju uočene su i određene manjkavosti postojećeg pravnog okvira, kao i određene slabosti i nedoslednosti u postupanju Agencije za sprečavanje korupcije, koja je nadležna za sprovođenje ovog zakona. Javni resursi se zloupotrebljavaju od strane, pre svega, javnih funkcionera, ali i državnih službenika, u svrhu promovisanja političkih stranaka u toku izborne kampanje. Na taj način, političke stranke koje su u trenutku izborne kampanje na vlasti stižu veliku i nenadoknadivu prednost u odnosu na druge aktere u izbornoj utakmici, pre svega u odnosu na opozicione stranke.

Reklamni video-spot Srpske napredne stranke, objavljen je 19. maja 2020. godine, u toku kampanje za izbor narodnih poslanika, na internet stranici specijalizovanoj za deljenje i razmenu video-datoteka *Youtube*¹. Da je video snimljen i zaista korišćen u svrhu izborne kampanje,

1 https://www.youtube.com/watch?time_continue=5&v=l4m78zKofDk&feature=emb_title

može se zaključiti na osnovu zaokruženg broja 1, koji se prikazuje u spotu, a koji simboliše redni broj izborne liste ovog političkog subjekta na predstojećim parlamentarnim izborima. Spot nosi naziv „Tokom poslednjih nekoliko godina mnogo je investirano u zdravstvo”, a sadržaj se većem broju građana deli pod *hashtag*-om *#Vucic#SNS#Srbija#GradimoBuducnostSrbije*. Navedeni spot je prezentovan biračima i putem društvenih mreža s naloga Srpske napredne stranke. Glavni akter spota, prof. dr Teodora Beljić Živković, prikazana je u bolničkom krugu Kliničko bolničkog centra „Zvezdara” – Beograd (u daljem tekstu: KBC „Zvezdara”) obučena u službenu medicinsku uniformu – beli lekarski mantil sa grbom KBC „Zvezdara” i tom prilikom je izjavila: „A sad ova poslednja covid infekcija je pokazala koliko je našem predsedniku važno zdravlje građana. To što smo postigli fantastične rezultate, bolje nego u Evropi, mene ubeđuju i da predsednik zaista misli o našem zdravlju, i zato nemam dilemu da ću da glasam za Srpsku naprednu stranku.” U reklamnom spotu u kome su prikazane prostorije KBC „Zvezdara” ili neke druge specijalizovane COVID-19 bolnice, uključujući i zaposlene u toj zdravstvenoj ustanovi, pojavljuje se i snimak s prvog onlajn-mitinga predsednika Aleksandra Vučića, održanog 16. maja 2020. godine.

REGULISANJE ZABRANE ZLOUPOTREBE JAVNIH RESURSA

Zabrana zloupotrebe javnih resursa je na osnovu poslednjih zakonskih izmena s kraja 2019. godine regulisana Zakonom o sprečavanju korupcije, kada javne resurse zloupotrebljava javni funkcioner, i Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, kada javne resurse zloupotrebljava politička stranka. Za sprovođenje oba zakona nadležna je Agencija. **Ova dvostruka zabrana zloupotrebe javnih resursa je rezultat dugogodišnjeg predanog rada organizacija civilnog društva, među kojima je i Crta.** Crta je u okviru preporuka za poboljšanje izbornih uslova zagovarala izmene ova dva zakona, da bi tek krajem 2019. godine, nakon pregovora vlasti i opozicije, radna grupa koju su činili predstavnici različitih državnih organa delimično prihvatila Crtine predloge, nakon čega ih je Narodna skupština usvojila u vidu zakonskih izmena.

Ovim izmenama Zakona **preciznije je definisan pojam zloupotrebe javnih resursa u oba navedena zakona, a uvedeni su i kratki rokovi za postupanje Agencije** u postupku u kojem se utvrđuje da li je neki politički subjekat (politička stranka, koalicija političkih stranaka ili grupa građana) zloupotrebio javne resurse u kampanji.

Navedene izmene pravnog okvira predstavljaju značajan korak u pravcu ujednačavanja izbornih uslova, iako je, istinu govoreći, ostalo još mnogo neispunjenih preporuka u cilju postizanja fer i slobodnih demokratskih izbora. Postavlja se pitanje važnosti sprečavanja zloupotrebe javnih resursa i kažnjavanja funkcionera i političkih partija tokom izborne kampanje? Nesumnjivo se na taj način stvara nenadoknadiva prednost u izornoj trci stranaka koje su u tom trenutku na vlasti u odnosu na opozicione stranke.

Budući da Teodora Beljić Živković kao lekar nije javni funkcioner, u konkretnom slučaju prekršene su samo odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, a kojima je propisana zabrana zloupotrebe javnih resursa od strane političke stranke u izornoj kampanji.

Član 23. stav 2. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti zabranjuje korišćenje sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave, kojima kandidati na izborima i izbornim listama, kao javni funkcioneri, državni službenici, službenici u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave ili neposredno izabrana lica, raspolažu za potrebe obavljanja svojih službenih dužnosti, u svrhe izborne kampanje.

Stavom 3. istog člana političkim subjektima je zabranjeno da u toku izborne kampanje, izuzev javnih usluga i dobara dodeljenih u skladu sa članom 6. stav 2. tog zakona, koriste druge javne resurse, uključujući službene prostorije, vozila, veb-sajtove i inventar državnih, pokrajinskih i lokalnih organa, javnih ustanova i javnih preduzeća, osim onim javnim funkcionerima koji koriste 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.

Kada se navedene zakonske odredbe primene na činjenice i okolnosti koje su utvrđene uvidom u spot u kojem Teodora Beljić Živković, pomoćnica direktora za obrazovnu i naučno-istraživačku delatnost Kliničko bolničkog centra „Zvezdara” – Beograd, direktorka Klinike za interne bolesti KBC „Zvezdara” i vanredna profesorka na Medicinskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, svoju izjavu daje u bolničkom krugu KBC „Zvezdara”, obučena u službenu medicinsku uniformu – beli lekarski mantil sa zvaničnim grbom KBC „Zvezdara”, a na kraju spornog spota u službenoj uniformi izjavljuje da će glasati za političku stranku u čijem se promotivnom spotu pojavljuje, može voditi zaključku da je došlo do zloupotrebe javnih resursa i kršenja zakonskih odredaba.

SAOPŠTENJE AGENCIJE TOKOM IZBORNE KAMPANJE

U toku izborne kampanje za izbore na svim nivoima, održanih u junu 2020. godine, Agencija je na svom veb-sajtu objavila saopštenje: „Predizborna kampanja na internetu i potencijalna zloupotreba javnih resursa”.² U saopštenju se konstatuje da je predizborna kampanja u velikoj meri preusmerena na društvene mreže i na internet generalno, kao posledica pandemije COVID-19. Do ovog zaključka Agencija je došla na osnovu izveštaja posmatrača izborne kampanje, kao i na osnovu prijave podnetih Agenciji u vezi sa eventualnim kršenjem zakona.

Agencija je apelovala na političke subjekte i nosioce javnih funkcija da odgovorno koriste sve internet platforme i mobilne aplikacije, čak i one besplatne, i napomenula da sadržaji koji se objavljuju na njima podležu sankcionisanju, ukoliko se utvrdi kršenje zakona. Takođe, ukazuje da je Zakonom propisano da je javni resurs svaka nepokretnost, pokretna stvar i svako drugo dobro koje je u javnoj svojini, odnosno u drugom obliku svojine koje koriste organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, privredna društva, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Dodatno je pojašnjeno da izborna prava, kao opšte i jednako za sve punoletne građane, predstavlja ustavnu kategoriju, te da je, u tom smislu, jasna i nedvosmislena podrška političkim subjektima koji učestvuju na izborima dozvoljena i legitimna, ali da je korišćenje javnih resursa u tu svrhu izričito Zakonom zabranjeno. S tim u vezi, **Agencija je ukazala na činjenicu da je politička promocija subjekata koji učestvuju na izborima, sa internet stranica (veb-sajtova), naloga i preko sredstava koja su u vlasništvu državnih organa, zloupotreba javnih resursa.** Na kraju, Agencija poziva funkcionere i političke subjekte na poštovanje izbornih propisa, kao i na odgovorno ponašanje prema građanima, koje se ogleda i u pravilnom korišćenju društvenih mreža i aplikacija.

CRTA PODNOSI PRIJAVU... AGENCIJA POSTUPA

Nakon što je Crta posmatračka misija, sprovodeći monitoring medija, uočila sporni spot na internetu, prikupljeni su dokazi i podneta je prijava Agenciji, kojom je **Crta inicirala pokretanje postupka pred Agencijom radi utvrđivanja povrede odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.** Dodatno je zahtevano da Agencija, nakon sprovedenog postupka i pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja, izrekne odgovarajuće mere, odnosno da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom prekršajnom sudu i da o preduzetim radnjama i ishodu obavesti podnosioca prijave i javnost.

Agencija je sprovedla postupak po prijavi, poštujući kratke zakonske rokove, i donela je rešenje³ kojim se utvrđuje da je Srpska napredna stranka (SNS) prekršila član 23. stav 3. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, na taj način što je za potrebe svoje promocije u izbornoj kampanji snimila reklamni video-spot u kome je prikazana direktorka KBC „Zvezdara” prof. dr Teodora Beljić Živković kako daje izjavu, obučena u službeni medicinski uniformu sa oznakom ove zdravstvene ustanove.

Istim rešenjem, Agencija je Srpskoj naprednoj stranci **izrekla meru upozorenja,** kojom je tu političku stranku obavezala da se ubuduće pridržava odredbe člana 23. stav 3. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Ovu vest preneli su samo mediji koji ne spadaju u medije bliske strankama na vlasti, N1⁴ i Insajder⁵. Javni servisi, RTS i RTV, kao i druge televizije s nacionalnom frekvencijom nisu preneli da je u kampanji došlo do kršenja Zakona od strane SNS.

U obrazloženju navedenog rešenja navodi se da se merom upozorenja u konkretnom slučaju ispunjava svrha Zakona, te se preventivno deluje na političku stranku da se ubuduće pridržava Zakona. **Srpska napredna stranka se, uprkos izrečenoj meri upozorenja, nije pridržavala Zakona u izbornoj kampanji. U još nekoliko navrata u toku kampanje ta je politička stranka prekršila isti zakon.** Agencija je u još dva slučaja utvrdila da je Srpska napredna stranka zloupotrebila javne resurse i ponovo izrekla mere upozorenja, da bi tek 14. jula 2020. godine, dakle nakon okončanja izbora, **utvrdila povredu Zakona i podnela prekršajnu prijavu protiv vladajuće stranke koja je, u međuvremenu, i ubedljivo pobedila na izborima.** Očekuje se postupanje Prekršajnog suda u Beogradu po podnetoj prekršajnoj prijavi.

Crta i druga fizička i pravna lica podneli su ukupno preko 30 prijava protiv različitih političkih subjekata, ali je Agencija utvrdila da je do povrede zakona došlo u manje od deset slučajeva. Sve odluke su objavljene na veb-sajtu Agencije⁶.

² <http://www.acas.rs/saopstenja>

³ Rešenje Agencije za borbu protiv korupcije 014-07-00-0251/20-07 od 08.06.2020. godine, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/06/Srpska-napredna-stranka-1.pdf?pismo=lat>

⁴ <https://rs.n1info.com/izbori-2020/a608870-crta-utvrdjeno-da-je-sns-prekrasio-zakon-spotom-u-kbc-zvezdara/>

⁵ <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18882/>

⁶ <http://www.acas.rs/odluke-agencije-po-prijavama>

ODLUKA AGENCIJE I NJENI EFEKTI

Značaj odluke kojom se konstatuje da je vladajuća Srpska napredna stranka prekršila Zakon, zloupotrebivši javne resurse u kampanji, predstavlja važan presedan u radu Agencije, na čijem je čelu funkcioner koji je nesumnjivo bio član Srpske napredne stranke⁷ i čiji su izbor na tu poziciju pratile ozbiljne kontroverze. Imajući to u vidu, Agencija je na ovom primeru pokazala da može procesuirati ravnopravno sve učesnike izborne kampanje, uključujući i stranku koja je u tom momentu na vlasti. S druge strane, zabrinjava to što mediji s nacionalnom frekvencijom nisu izveštavali o nezakonitom ponašanju Srpske napredne stranke tokom kampanje. Još više zabrinjava činjenica da ni Agencija nije želela da se ovim povodom oglasi u javnosti. Pasivnošću Agencije i cenzurom u medijima, jedna nesporno utvrđena činjenica da Srpska napredna stranka, i pored raspolaganja većim novčanim sredstvima u odnosu na ostale učesnike u izbornoj utakmici, zloupotrebljava javne resurse u kampanji, ostala je skrivena od očiju javnosti.

Zabrinjava i podatak da se u izveštajima o radu Agencije, koji se u skladu sa Zakonom podnose Narodnoj skupštini, ovakvi primeri ne apostrofiraju i na taj način se propušta jedinstvena prilika da predstavnici Agencije ukažu narodnim poslanicima na nezakonitosti kojima se političke stranke, čiji su članovi, služe u izbornoj kampanji. Takođe bi bilo značajno da se uspostavi praksa da narodni poslanici razmatraju konkretne primere iz prakse, koji su navedeni u izveštajima.

NEZAVISNA AGENCIJA – VIŠE IZBORA ZA GRAĐANE

Iako Agencija podnosi izveštaje o svom radu Narodnoj skupštini, ona ni na koji način ne bi trebalo da prema najvišem predstavničkom telu bude u podređenom položaju, s obzirom na to da je Zakonom o sprečavanju korupcije proklamovana samostalnost i nezavisnost Agencije. Najbolje bi bilo kada bi se odnos između ova dva državna organa gradio na odnosu sistema kočnica i ravnoteža (*checks and balances*). Radi se o terminu koji se u američkoj ustavnopravnoj doktrini koristi da bi se opisao odnos između zakonodavne i izvršne vlasti. I u Ustavu Srbije se načelo podele vlasti formuliše tako što se kaže da se odnosi tri grane vlasti zasnivaju na ravnoteži i međusobnoj kontroli. **Ustav ne prepoznaje samostalne i nezavisne kontrolne državne organe kao posebnu granu vlasti, ali oni to de facto jesu, budući da se sa sigurnošću ne mogu smatrati delom tri glavne vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske.** U konkretnom slučaju Narodna skupština bira direktora i članove Veća, Agencija podnosi Narodnoj skupštini izveštaje o radu i druge izveštaje, dok Agencija kontroliše narodne poslanike i druge javne funkcionere u parlamentu, tako što kontroliše njihovu imovinu, poklone, postojanje sukoba interesa narodnih poslanika, u okviru koga se kontroliše i zloupotreba javnih resursa i kumulacija javnih funkcija. Dakle, s jedne strane Agencija odgovara za svoj rad Narodnoj skupštini, dok s druge strane narodni poslanici i drugi skupštinski funkcioneri imaju određene obaveze prema Agenciji, koja u značajnoj meri kontroliše njihove aktivnosti.

U praksi je više nego očigledno da kontrola nije uzajamna, već da Agencija izbegava da u svojim izveštajima upozori, opomene i edukuje narodne poslanike o kršenjima zakona od strane političkih partija čiji su poslanici članovi. Na taj način se u velikoj meri obesmišljava uloga kontrolnih državnih organa, a njihova samostalnost i nezavisnost gube smisao. S druge strane, očekivano, ni narodni poslanici nisu pokazali interesovanje da razmatraju izveštaje Agencije. Imajući to u vidu, čini se da još uvek nema volje da se sistemski reši problem na koji je ukazano. Dok to ne bude učinjeno, sporadično će se rešavati slučajevi dok će veći deo zloupotreba proći nekažnjeno, stavljajući time učesnike izbora u neravnopravan položaj.

⁷ <https://www.istinomer.rs/akter/dragan-sikimic/>