



# INSTITUCIJAMA NA RUKE

Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

**Regulatorno  
telo za  
elektronske  
medije  
(REM)**

Nakon izbora 2020, a u susret novom izbornom ciklusu u Srbiji, Crta je revidirala svoje ranije preporuke i formulisala [20 Preporuka za poštene i slobodne izbore](#). Crtine preporuke oslanjaju se na postojeće međunarodne standarde održavanja slobodnih i poštenih izbora, i produbljuju ih u skladu sa lokalnim kontekstom.

Izborni ciklus 2020. bio je najlošiji koji je Crta do sada posmatrala. Kao ključni problemi izdvajaju se medijska neravnopravnost i nedostatak ravnomernog i objektivnog informisanja birača o izbornoj ponudi, pritisci na birače i klijentelističke prakse, kao i izražena funkcionerska kampanja u okviru višestrukih prednosti koje su vladajuće stranke uživale pre i tokom izbora.

Tome svedoči i finalni izveštaj posmatračke misije OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP/ODIHR) u kojem se među prioritarnim preporukama navodi preduzimanje mera za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa, kao i mera u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače. Preporuke i ocene KDILJP navedene su i u Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2020. godinu, uz isticanje polarizacije u kojoj se odvija politički život u Srbiji.

Da bi izbori u Srbiji bili i suštinski, a ne samo formalno poštene i slobodni, neophodno je pristupiti unapređivanju izbornih uslova sveobuhvatno. To podrazumeva sagledavanje celokupnog izbornog procesa, detektovanje postojećih problema i razmatranje dosadašnjih preporuka relevantnih posmatračkih misija.

Crtine preporuke stoga obuhvataju pet ključnih oblasti: ravnopravnost učesnika u kampanji, ravnomernu medijsku zastupljenost, slobodu izbora i biračko pravo, zaštitu izbornih prava i rad izborne administracije. Svaka od oblasti sadrži detaljne preporuke za unapređenje izbornog procesa, kao i institucije koje su nadležne za njihovo sprovođenje. Od delovanja svake pojedinačne institucije zavisiće i domet unapređenja izbornih uslova u Srbiji.

Uloga **Regulatornog tela za elektronske medije (REM)** ogleda se pre svega u obezbeđivanju ravnomerne medijske zastupljenosti, kao i u sprovođenju edukativnih kampanja o izbornim pravilima i procedurama.

Od ukupno 20 Crtinih preporuka, sa delokrugom rada REM-a povezane su preporuke: 5, 6, 7 i 11.

Tabela: Preporuke upućene REM-u

Oblast	Preporuka	Broj	Stavke
Poštene izbore: ravnomerna medijska zastupljenost	Sprečiti diskriminaciju učesnika kampanje u medijima	5	5a, 5b, 5d, 5e, 5f
	Obezbediti ravnoopravan pristup u političkom oglašavanju	6	6a, 6c, 6d, 6e, 6f
	Jasno definisati obaveze REM-a tokom predizborne kampanje	7	7a, 7b, 7c, 7d, 7e, 7f, 7g
Slobodni izbore: sloboda izbora i biračko pravo	Osigurati jednako biračko pravo za sve kategorije birača	11	11a

## POŠTENI IZBORI: RAVNOMERNA MEDIJSKA ZASTUPLJENOST

Drugi važan aspekt ravnopravnosti učesnika u predizbornoj kampanji odnosi se na njihovu ravnomernu zastupljenost u medijima. Kopenhagenski dokument zahteva da vlada omogući političkim strankama i organizacijama da se međusobno takmiče na osnovu ravnopravnog tretmana pred zakonom i od strane vlasti (7.6). Dokument dalje propisuje da zakoni države moraju da omoguće vođenje političkih kampanja u poštenoj i slobodnoj atmosferi, kako za političke partije i kandidate, koji neće biti sprečeni da slobodno predstave svoje stavove i mišljenja, tako i za birače koji ne mogu biti sprečeni da o njima budu informisani i da o njima diskutuju (7.7). Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a državni organi moraju poštovati obavezu neutralnosti u odnosu na medije (VK I.3.1.a.i). Za dostizanje ovih standarda bilo bi potrebno da se: spreči diskriminacija učesnika kampanje u medijima i da im se obezbedi ravnoopravan pristup političkom oglašavanju, da se jasno definišu obaveze REM-a tokom predizborne kampanje, kao i da se uvedu jasni mehanizmi za izbor i utvrđivanje odgovornosti Saveta REM-a.

### Preporuka #5

#### SPREČITI DISKRIMINACIJU UČESNIKA KAMPANJE U MEDIJIMA

Kopenhagenski dokument traži da se obezbedi da ne postoje nikakve pravne ili administrativne prepreke za nesmetani pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu (KD 7.8). Kodeks dobre prakse VK ističe da ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zajamčena, u odnosu na izbornu kampanju i medijsku pokrivenost, naročito od strane javnih medija (VK I.2.3.a.i,ii), kao i pristup medijima u privatnom vlasništvu (I.2.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

## **5a. Unaprediti regulatorni okvir u cilju sprečavanja diskriminacije učesnika kampanje**

Neophodno je da REM ispuni svoju zakonsku obavezu da obavezujućim podzakonskim aktom reguliše obaveze svih pružalaca medijskih usluga, uključujući i onu koja se odnose na zastupljenost učesnika izbora bez diskriminacije i usvoji novi pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje kojim bi obuhvatio kako javne medijske servise tako i komercijalne pružaoce medijskih usluga.

## **5b. Precizirati obavezu pružalaca medijskih usluga da u toku izborne kampanje u svim vrstama programskih sadržaja obezbede zastupljenost bez diskriminacije**

Neophodno je da REM novim podzakonskim aktom izvrši preciziranje zakonom predviđene obaveze pružalaca medijske usluge da učesnicima izbora obezbede „zastupljenosti bez diskriminacije“. Potrebno je propisati da se ova obaveza odnosi na celokupan program PMU, a ne samo na program označen kao predizborni. Pružaoce medijskih usluga potrebno je obavezati da primene princip striktno jednakosti učesnika u predizbornom programu, dok bi usvajanjem posebnog seta pravila trebalo neutralisati prednost koju, naročito u informativnom programu, predstavnici stranaka na vlasti dobijaju tokom izborne kampanje zahvaljujući funkciji koju obavljaju.

## **5d. Garantovati opozicionim političkim subjektima pravo da iznesu stanovišta o temama o kojima su govorili predstavnici vlasti**

Kako bi se dostigla neophodna objektivnost u izveštavanju, potrebno je da REM svojim podzakonskim aktom precizira da zakonom predviđena obaveza pružalaca medijske usluge da obezbede slobodno, istinito, objektivno, potpuno informisanje tokom predizborne kampanje podrazumeva i obezbeđivanje mogućnosti opozicionim učesnicima izbora da, u okviru informativnog programa, iznesu svoje stanovište o temama od javnog interesa o kojima je pružalac medijske usluge izveštavao uz iznošenje stavova nosilaca vlasti.

## **5e. Zabraniti prenošenje ili odloženo emitovanje integralnih predizbornih skupova političkih subjekata**

Potrebno je pravilnikom REM-a jasno predvideti zabranu emitovanja prenosa ili snimaka predizbornih skupova političkih subjekata koji učestvuju na izborima, i umesto toga propisati mogućnost pružiocima medijske usluge da u toku kampanje u predizbornom programu puštaju prilog s predizbornog skupa u trajanju od najviše dva minuta.

## **5f. Obavezati javne medijske servise da usvoje Kodeks ponašanja u toku izborne kampanje**

U cilju dodatne afirmacije standarda ravnopravnog i nepristrasnog tretmana izbornih učesnika, potrebno je da javni medijski servisi usvoje kodekse ponašanja kojima bi uredili način ostvarivanja principa ravnomerne zastupljenosti u programu JMS, zabranu programskog favorizovanja ili diskriminacije (negativne kampanje) pojedinačnih političkih subjekata, pristup besplatnim terminima, kao i uređenje minimalnog pristupa javnim medijskim servisima u vezi sa oglašavanjem tokom izbornih kampanja. Osnovna svrha kodeksa bila bi dodatno ojačavanje profesionalnosti javnih medijskih servisa u pravcu podsticanja političkog pluralizma. Dodatno, preporučljivo je da javni medijski servisi usvoje i kodekse koji bi važili i van izborne kampanje, a kojima bi se bliže utvrdile njihove obaveze u pogledu ostvarivanja njihovih programskih funkcija u domenu podsticanja političkog pluralizma.

*OEBS/ODIHR 2020, 23: Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora. (2017:17, 2016:17)*

*OEBS/ODIHR 2017, 5: Državna tela ne bi trebalo da se mešaju u aktivnosti medija i novinara, kojim bi trebalo biti omogućeno da deluju slobodno bez zastrašivanja ili pritisaka, administrativnih sankcija ili drugih oblika nepravednog uticaja.*

Preporuke OEBS/ODIHR koje se odnose na ovu oblast

## Preporuka #6

### OBEZBEDITI RAVNOPRAVAN PRISTUP POLITIČKOM OGLAŠAVANJU

Po Kodeksu dobre prakse, organi uprave imaju obavezu da omoguće biračima da se upoznaju s listama kandidata (VK 1.3.1.b.ii). Takođe, u skladu sa slobodom izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati za sve kandidate koji učestvuju na izborima minimum pristupa audio-vizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje (1.2.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

#### 6a. Unaprediti normativni okvir u oblasti političkog oglašavanja

Iako se važeći Zakon o oglašavanju shodno primenjuje i na izborne kampanje, odredbe Zakona u tolikoj su meri okrenute komercijalnom oglašavanju da im je praktično nemoguće odrediti smisao u kontekstu političkog oglašavanja. Ovaj problem bio je uočljiv tokom svih izbornih kampanja nakon donošenja Zakona o oglašavanju 2016. godine. U tom periodu, REM se u više navrata izjašnjavao o sadržini spotova predsedničkih kandidata i tumačio odredbe Zakona o oglašavanju. Međutim, usled nepostojanja jasnih propisa, način na koji je REM tumačio postojanje uporednog i obmanjujućeg oglašavanja ciklusa nije bio konzistentan. U cilju prevazilaženja navedenih prepreka, potrebno je usvajanje izmena i dopuna Zakona o oglašavanju ili usvajanje posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja.

#### 6c. Zabraniti emitovanje oglasnih poruka u kojima se javni resursi zloupotrebljavaju za potrebe političke promocije

Usled nepostojanja preciznog normativnog okvira koji bi onemogućio nekažnjivo emitovanje oglasnih poruka u kojima politički subjekt za potrebe svoje promocije zloupotrebljava javne resurse, REM tokom izborne kampanje 2020. godine nije sankcionisao one pružaoce medijskih usluga koji su u predizbornim blokovima emitovali oglasne poruke u vezi s kojima je ranije tokom kampanje Agencija za sprečavanje korupcije utvrdila da predstavljaju nedozvoljen način političke promocije. Iz tog razloga potrebno je izmenama i dopunama Zakona o oglašavanju ili usvajanjem posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja nedvosmisleno zabraniti emitovanje oglasnih poruka ovakve sadržine.

## 6d. Zabraniti da se van predizbornih blokova emituju iznajmljeni termini političkih subjekata

Iako Zakonom o oglašavanju, niti bilo kojim podzakonskim aktom, pružaocima medijskih usluga nije omogućeno da za potrebe izborne kampanje ponude učesnicima izbora da svoje izborne liste oglašavaju u terminima koji su duži od onih propisanih zakonom, tokom izborne kampanje 2020. godine u programima pojedinih pružalaca medijskih usluga emitovani su dvadesetominutni programski sadržaji u kojima je, uz naknadu, vršena promocija političkog subjekta. Budući da omogućavanje političkim subjektima da zakupljuju termine duže od onih koji su Zakonom propisani dodatno utiče na neravnopravnost učesnika izbora, jer „iznajmljivanje“ termina je po prirodi stvari moguće samo ekonomski moćnijim učesnicima kampanje, neophodno je izvršiti izmene i dopune Zakona o oglašavanju i zabraniti pružaocima medijske usluge da van predizbornih oglasnih blokova uz naknadu vrše promociju političkih subjekata.

## 6e. Unaprediti transparentnost finansiranja političkog oglašavanja

Kako bi svi segmenti finansiranja izbornih kampanja bili transparentni, a naročito finansiranje oglašavanja u elektronskim medijima za koje se godinama unazad izdvaja neuporedivo više sredstava nego za sve druge aktivnosti u izbornoj kampanji, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o oglašavanju i obavezati pružaocima medijske usluge koji odluče da će emitovati predizborne oglasne poruke da, pre nego što počnu da ugovaraju pružanje usluge političkog oglašavanja tokom predizborne kampanje, javno objave cenovnike svojih marketinških usluga tokom kampanje. Dodatno, potrebno je propisati da pružaoci medijske usluge uslugu političkog oglašavanja mogu ugovarati isključivo neposredno s političkim subjektom čija je izborna lista odnosno predlog kandidata proglašen od strane nadležne izborne komisije. Pored toga, potrebno je propisati i obavezu REM-a da u izveštaje o oglašavanju tokom izbornih kampanja uključi i podatak o broju zakupljenih sekundi svakog političkog subjekta i terminu emitovanja oglasne poruke.

## 6f. Odrediti pokazatelje neravnopravnog pristupa oglašavanju

Kako bi se u programu pružalaca medijskih usluga svi učesnici izbora oglašavali pod jednakim uslovima, neophodno je precizirati da će se stvaranjem neravnopravnog položaja smatrati: a) obezbeđivanje jednoj izbornoj listi više od jedne četvrtine ukupnog broja termina koji se pod komercijalnim uslovima nude političkim strankama, koalicijama i organizacijama za promociju na određenom programu pružalaca medijskih usluga; b) različite cene političkog oglašavanja za različite stranke, koalicije ili organizacije koje učestvuju u izborima i c) povoljniji, odnosno nepovoljniji termini za objavljivanje političkog oglašavanja.

*OEBS/ODIHR 2020, 23: Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora. (2017:17, 2016:17)*

**Preporuka #7****JASNO DEFINISATI OBAVEZE REM-a TOKOM PREDIZBORNE KAMPANJE**

Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a državni organi moraju poštovati obavezu neutralnosti u odnosu na medije (VK I.3.1.a.i), i potrebno je da organi uprave budu obavezani da sprovode zakonske sankcije za povrede obaveze neutralnosti i slobode birača da formiraju mišljenje (I.3.1.c) Kodeks predviđa efikasan sistem žalbi u izbornom procesu (I.3.3), u kom mora postojati mogućnost konačne žalbe sudu (I.3.3.a). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

**7a. Uspostaviti isključivu nadležnost REM-a u postupku nadzora nad elektronskim medijima tokom predizborne kampanje**

Kako bi se izbegli negativni efekti postojanja paralelne nadležnosti Nadzornog odbora i REM-a u nadzoru nad elektronskim medijima tokom predizborne kampanje, potrebno je izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika i izuzeti nadzor nad elektronskim medijima iz nadležnosti Nadzornog odbora. Istovremeno, potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o elektronskim medijima i izričito obavezati REM da, na osnovu kontrole programskog sadržaja pružalaca medijskih usluga iz svoje nadležnosti koju sprovodi po službenoj dužnosti na osnovu unapred objavljenog plana monitoringa, periodično (npr. na svake dve nedelje) tokom trajanja kampanje objavljuje pisane izveštaje o praćenju i analizi elektronskih medija tokom predizborne kampanje te da najkasnije u roku od mesec dana od proglašenja konačnih rezultata izbora objavi konačan izveštaj o nadzoru nad radom elektronskih medija tokom izborne kampanje.

**7b. Obavezati REM na usvajanje plana monitoringa i precizirati obavezne elemente izveštaja o kontroli PMU tokom kampanje**

Potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima kako bi se REM obavezao da pre svake izborne kampanje usvoji plan nadzora nad PMU kojim će odrediti pružaoce medijskih usluga i vrste programskih sadržaja koje će kontrolisati, kao i metodologiju na osnovu koje će prikupljati i sistematizovati prikupljene podatke. Nadzor se obavezno sprovodi nad javnim medijskim servisima, svim komercijalnim pružiocima medijske usluge s nacionalnom zonom pokrivanja, i na odgovarajućem uzorku PMU s lokalnom i regionalnom pokrivenošću. Pored toga, potrebno je propisati da se izveštavanje vrši na osnovu sprovedene kvalitativne i kvantitativne analize programskog sadržaja, a izveštaji moraju sadržati nalaze stručne službe REM-a u vezi s ravnomernom zastupljenošću kandidata, odnosno izbornih lista u medijima, izveštavanja medija o aktivnostima kandidata, evidenciju javnih nastupa izbornih aktera u ulozi državnih funkcionera i kandidata, kontekst u kome se govori o određenom učesniku izbora kao i druge važne aspekte rada medija koji mogu imati uticaj na objektivno i sveobuhvatno informisanje građana o kandidatima i izbornim programima.

**7c. Obezbediti transparentnost prikupljenih podataka**

Kako bi javnost imala uvid u sve podatke koje REM prikuplja monitoringom, potrebno je Zakonom o elektronskim medijima obavezati REM da podatke prikupljene monitoringom u formi otvorene baze podataka objavljuje na svom veb- sajtu na dnevnom nivou.

## 7d. Omogućiti sudsku kontrolu svih odluka REM-a po prijavama

Potrebno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i propisati obavezu REM-a da povodom svake prijave podnete u toku predizborne kampanje, uključujući i one kojima se ukazuje na povredu opšteg interesa, pokrene postupak i donese obrazloženu odluku koja može da bude predmet sudske kontrole.

## 7e. Uključiti izveštaj stručne službe za nadzor i analizu u obrazloženje odluke

Potrebno je uvesti obavezu uključivanja izveštaja stručne službe za nadzor i analizu u obrazloženje odluke kojom se rešava po prijavi, kako bi podnosilac prijave bio upoznat sa činjenicama i okolnostima koje su bile opredeljujuće za donošenje konkretne odluke.

## 7f. Predvideti kratke rokove za odlučivanje REM-a po prijavama građana

Kako bi kontrola predizborne kampanje bila delotvorna, neophodno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i obavezati REM da odluku u postupku po prijavama fizičkih ili pravnih lica u toku kampanje donese u roku od 96 sati od prijema prijave.

## 7g. Proširiti opseg kazni koje REM izriče emiterima koji ne poštuju pravila tokom kampanje

Kako bi sankcije koje REM izriče pružaoocima medijskih usluga imale veći efekat na pružaoce medijskih usluga koji krše zakon, potrebno je omogućiti REM-u da, pored mera koje i sada ima na raspolaganju, izriče i novčane kazne u fiksnom iznosu.

*OEBS/ODIHR 2020, 7: Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) treba ojačati, a njegove obaveze tokom perioda kampanje treba da budu izričito definisane zakonom i proširene na sve aspekte medijskog izveštavanja o izborima. REM bi trebalo da deluje samoinicijativno, uključujući preduzimanje blagovremenih aktivnosti zasnovanih na sistematskom praćenju izveštavanja o izborima i postupanja u skladu sa utvrđenim propisima. (2017:6, 2016:6, 2014:19, 2012:18)*

*OEBS/ODIHR 2020, 21: Zakon treba da propiše stepenovani sistem sankcija prema principu proporcionalnosti s efektom odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje, a nepravilnosti treba sankcionisati.*

## SLOBODNI IZBORI: SLOBODA IZBORA I BIRAČKO PRAVO

Po Ustavu Republike Srbije, izbori su slobodni, a glasanje tajno (član 52). Kopenhagenski dokument obavezuje države da organizuju slobodne izbore koji se održavaju tajnim glasanjem ili putem ekvivalentnog postupka slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika (KD 5.1). Izborna pravo je opšte i jednako, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran (član 52. Ustava). I Kopenhagenski dokument predviđa univerzalno i



jednako pravo glasa, garantovano odraslim građanima (KD 7.3), a zakoni i delovanje javnih vlasti moraju omogućiti biračima da glasaju bez straha od odmazde (7.7). Stoga bi trebalo sprečiti pritiske na birače i osigurati njihovu slobodu izbora, a da bi to bilo moguće, potrebna je i aktivnija uloga javnog tužilaštva u izbornom procesu, svim kategorijama trebalo bi osigurati jednako biračko pravo, a birački spisak mora biti ažuran i verifikovan.

## Preporuka #11

### OSIGURATI JEDNAKO BIRAČKO PRAVO ZA SVE KATEGORIJE BIRAČA

Opšte pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo da bira i da bude biran (VK I.1.1) i mora biti jednako, odnosno svaki birač ima jedan glas (I.2.1). Može se propisati prebivalište kao uslov biračkog prava (I.1.1.c), a pravo da se bira i bude biran može se dodeliti državljanima koji žive u inostranstvu (I.1.1.c.v). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

#### 11a. Sprovođenje edukativne kampanje o izbornim pravilima i procedurama

Potrebno je da sve relevantne institucije koje organizuju i sprovode izbore u Srbiji pokrenu sveobuhvatnu kampanju informisanja građana o najvažnijim izbornim pravilima i procedurama koje obezbeđuju zakonitost i integritet procesa, kao i o pravima birača i načinima zaštite prava birača. Iako su u prethodnom periodu neke institucije imale edukativne kampanje (RIK, javni servis), druge institucije koje imaju ovlašćenja u vezi sa izborima (REM, Agencija) nisu sprovele vidljive kampanje edukacije birača.

*OEBS/ODIHR 2016, 9: Da bi se obezbedila potpuna informisanost birača o njihovim pravima i obavezama, RIK bi mogao da pojača svoje napore i sprovede sveobuhvatne aktivnosti usmerene na edukaciju birača dovoljno rano pre održavanja izbora. (2014: 9, 2012:12)*