



INSTITUCIJAMA NA RUKE

Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

Ministarstvo
kulture i
informisanja

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 ravnog 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, ravnopravnu 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 **Ministarstva kulture i informisanja** ogleda se u obezbeđivanju ravnomerne medijske zastupljenosti učesnika u izbornoj kampanji. Od ukupno 20 Crtinih preporuka, sa delokrugom rada Ministarstva povezane su preporuke: 6, 7 i 8.

Tabela: Preporuke upućene Ministarstvu kulture i informisanja

Oblast	Preporuka	Broj	Stavke
Poštene izbore: ravnorna medijska zastupljenost	Obezbediti ravnopravan pristup u političkom oglašavanju	6	6a, 6b, 6c, 6d, 6e, 6f
	Jasno definisati obaveze REM-a tokom predizborne kampanje	7	7a, 7b, 7c, 7d, 7f
	Uvesti jasne mehanizme za izbor i utvrđivanje odgovornosti Saveta REM-a	8	8a, 8c

POŠTENI IZBORI: RAVNOMERNA MEDIJSKA ZASTUPLJENOST

Drugi važan aspekt ravnopravnosti učesnika u predizbornoj kampanji odnosi se na njihovu ravnornu 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 ravnopravan 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 #6

OBEZBEDITI RAVNOPRAVAN PRISTUP POLITIČKOM OGLAŠAVANJU

Po Kodeksu dobre prakse, organi uprave imaju obavezu da omoguće biračima da se upoznaju s listama kandidata (VK I.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 (I.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 prevazi-

laženja navedenih prepreka, potrebno je usvajanje izmena i dopuna Zakona o oglašavanju ili usvajanje posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja.

6b. Jasno odrediti krug subjekata kojima je dozvoljeno političko oglašavanje tokom predizborne kampanje

Potrebno je izvršiti dopune Zakona o elektronskim medijima i Zakona o oglašavanju i jasno propisati da je političko oglašavanje dozvoljeno isključivo tokom predizborne kampanje i to samo onim političkim subjektima čija je izborna lista odnosno predlog kandidata proglašen od strane nadležne izborne komisije.

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, pružaoциma 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 pružaoциma 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 pružaoce 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 pružaoци 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 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)

Preporuke OEBS/ODIHR koje se odnose na ovu oblast

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.

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.

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)

Preporuka #8**UVESTI JASNE MEHANIZME ZA IZBOR I UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI SAVETA REM-a**

Kodeks dobre prakse obavezuje državne organe da osiguraju poštovanje neutralnosti, koja se odnosi na predizbornu kampanju (VK I.3.1), a telo koje je zaduženo za primenu zakona mora biti nezavisno (II.3.1.a). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

8a. Unaprediti mehanizam izbora članova Saveta REM-a

Brojna kršenja procedura i nepoštovanje zakonom predviđenih rokova od strane Narodne skupštine, tokom prethodnog perioda obeležila su izbor članova Saveta REM-a. Iz tog razloga, primena ove preporuke podrazumeva, pre svega, promenu prakse Narodne skupštine i dosledno pridržavanje procedure i rokova za izbor članova Saveta REM-a, predviđenih Zakonom o elektronskim medijima. Pored toga, u cilju dostizanja višeg stepena nezavisnosti Saveta REM-a, potrebno je izmeniti i dopuniti odredbe Zakona o elektronskim medijima koje uređuju izbor članova Saveta. U tom smislu, potrebno je razmotriti promenu strukture ovlašćenih predlagača, a naročito mogućnost izuzimanja odbora Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine iz kruga predlagača kandidata za člana Saveta REM-a. Dodatno, potrebno je zakonom precizirati stručnu spremu, radno iskustvo i druge uslove neophodne za kandidaturu za člana Saveta.

8c. Unaprediti mehanizam preispitivanja odgovornosti članova Saveta REM-a

Kako bi se blagovremeno i efikasno utvrđivala odgovornost članova Saveta REM-a, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima u cilju redefinisavanja osnova za razrešenje članova Saveta REM-a, preciznog određivanja tela koje je nadležno da sprovodi postupak razrešenja koji prethodi odlučivanju na plenarnoj sednici Narodne skupštine, kao i radi jasnog utvrđivanja rokova sprovođenja svih faza u postupku razrešenja članova Saveta REM-a.

OEBS/ODIHR 21017, 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.