

Analiza mera koje su predložene od strane kofasilitatora tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta 17. i 18. septembra 2021. godine

Uvod

Crta je analizirala Mere za unapređenje sprovođenja izbornog procesa koje su predložili kofasilitatori tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta¹, objavljene 18. septembra 2021. godine. Jedan deo predloženih mera predstavlja rezultat političkog dogovora kojim se stvaraju privremena rešenja i koja izlaze van postojećeg pravnog i institucionalnog okvira. Njihova primena će, samim tim, moći da se analizira kroz stvarne efekte prilikom posmatranja predstojećih izbora. Ova analiza je stoga fokusirana na pravna rešenja koja su na liniji postojećeg pravnog i institucionalnog okvira i njihove moguće domete i usklađenost sa domaćim zakonodavstvom, kao i sa međunarodnim standardima i preporukama domaćih i međunarodnih posmatračkih misija.

Ukoliko bi predložene mere u celosti bile sprovedene, došlo bi do ograničenog poboljšanja, ali u nedovoljnoj meri da se omoguće uslovi za poštene i slobodne izbore po međunarodnim standardima. Uzimajući u obzir preduslove za poštene izbore - ravnopravnost učesnika u kampanji i ravnomernu medijsku zastupljenost - **Crta je stanovišta da ove mere ne bi imale efekat na postizanje ravnopravnosti izbornih učesnika.** Jednom od mera, koja se tiče ponašanja privatnih emitera tokom kampanje, čak se i utiče na snižavanje postojećih standarda, suprotno važećem zakonu. Ipak, efekte jednog broja mera, koje se odnose na zloupotrebu javnih resursa i javne funkcije, kao i na pritiske na birače, nije moguće oceniti, s obzirom na njihovu nedovoljno preciznu formulaciju.

Sažetak analize predloženih mera

Predložene mere formulisane su na različitom nivou opštosti, odnosno konkretnosti, zbog čega nije moguće unapred oceniti delotvornost svake od pojedinačnih stavki. Tamo gde su rešenja detaljnije definisana, bilo je moguće dati obuhvatniju ocenu, dok načelni predlozi ostavljaju veliki prostor za različite oblike njihove primene.

Jedan od glavnih zaključaka analize je da mere, iz perspektive unapređenja kvaliteta uslova za slobodne i fer izbore, ograničeno odgovaraju na goruće probleme koje su zabeležili domaći i strani posmatrači - a pre svega u odnosu na medijsku neravnopravnost, zloupotrebu javnih resursa i javnih funkcija, pritiske na birače - te ih u tom pogledu Crta ocenjuje kao nedovoljne za poboljšanje izbornih uslova.

Jedan deo mera odnosi se na primenu već postojećih zakona ili podzakonskih akata i instrumenata. Ove mere odnose se, pre svega, na primenu postojećeg Zakona o elektronskim medijima², kao i primenu

¹ Dostupne na veb sajtu Narodne skupštine Republike Srbije:

http://www.parlament.gov.rs/%D0%9C%D0%B5%D1%92%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%BA%D0%B8_%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3:%D0%A3%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5.42692.43.html

² Zakon o elektronskim medijima: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html

važećeg uputstva Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave³ kojim se predviđa objavljivanje podataka iz biračkog spiska pre i nakon njegovog zaključenja. U ovu grupu spada i mera kojom se predviđa nezavisna verifikacija biračkog spiska po međunarodnoj metodologiji, na kom je Radna grupa za verifikaciju Jedinstvenog biračkog spiska počela da radi još 2019, ali je početkom 2020. godine proces institucionalno zaustavljen. Ipak, potrebno je revidirati instance koje će biti odgovorne za ovaj proces, a koje predviđa usvojena mera, jer nezavisna revizija Jedinstvenog biračkog spiska ne može istovremeno biti sprovedena od institucije koja je zadužena za njegovo vođenje - Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Odnosno, tako sprovedena revizija se ne može nazvati nezavisnom.

Naglašavamo da će jedna od mera imati čak i **negativan efekat na izborne uslove zbog toga što unižava već postojeće standarde i u suprotnosti je sa Zakonom o elektronskim medijima**. Razlog tome je što će, umesto pravno obavezujućeg podzakonskog akta kojim se bliže uređuje način obezbeđivanja ravnopravnog i nepristrasnog predstavljanja izbornih kandidata, ponašanje privatnih pružalaca medijskih usluga biti predmet samo preporuka Regulatornog tela za elektronske medije. Preporuke kao forma ne proizvode pravne obaveze i posledice i samim tim nisu pravno obavezujuće, te ih privatni pružaoci medijskih usluga mogu, ali i ne moraju primeniti. Duboko nas zabrinjava i to da je ovo drugi put da međupartijski dijalog relativizuje zakonske obaveze komercijalnih medija. Crtina analiza medija pokazuje da su privatne televizije s nacionalnom pokrivenošću najvećim delom nosioci pristrasnog izveštavanja u korist vlasti. Podsećamo da je i Ministarstvo kulture i informisanja u januaru 2020. objavilo mišljenje u kojem je ukazalo na to da je REM postupio suprotno zakonu usvojivši podzakonski akt samo za javne medijske servise, a neobavezujuću formu preporuke za privatne emitere.

Što se tiče pritisaka na birače, dokumentom je prepoznata potreba za boljom koordinacijom nadležnih organa, kako bi se "osiguralo da vlasti imaju dovoljno uspostavljenih procedura za sprečavanje i istragu neprimerenog pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim institucijama ili preduzećima povezanim sa državom." Ipak, ostalo je nejasno koji organi će biti uključeni u koordinaciju, kao i na koji način će koordinacija biti realizovana i šta su očekivani ishodi.

Uprkos tome što je prepoznat problem zloupotrebe javnih resursa i funkcionerske kampanje, dokument ne nudi bilo kakvo konkretno rešenje. Dokument se, zatim, ne bavi funkcionerskom kampanjom u medijima, iako je ona prepoznata kao prioritetni problem u brojnim međunarodnim i domaćim izveštajima i preporukama.

I pored toga što se predviđa regulisanje statusa posmatrača zakonom, dokument ne predviđa koja ovlašćenja će posmatračima biti garantovana zakonom i hoće li ona biti proširena (npr. dobijanjem prava za podnošenje prigovora) u odnosu na ovlašćenja posmatrača koja su postojala u podzakonskim aktima RIK-a.

Sporazumom se predviđaju mere koje se mogu povezati sa samo osam od 29 preporuka posmatračke misije OEBS/ODIHR iz izveštaja sa parlamentarnih izbora 2020. godine. Ipak, dokument ne daje dovoljno konkretne korake o tome kako će one biti ispunjavane. Ovo se pre svega odnosi na sprečavanje funkcionerske kampanje, dok je problem pritisaka na birače predloženom merom nepotpuno obrađen. U oblasti medija, predloženim merama obrađene su dve ODIHR preporuke i to nepotpuno, primarno zbog toga što uloga Regulatornog tela za elektronske medije, kao i izveštavanje komercijalnih pružalaca medijskih usluga tokom kampanje, nisu adekvatno adresirani merama. Kada je reč o izbornoj administraciji i biračkom spisku, usvojene mere u celosti pokrivaju tri ODIHR preporuke.

³ Uputstvo za sprovođenje Zakona o Jedinstvenom biračkom spisku:

<https://www.paragraf.rs/propisi/uputstvo-za-sprovođenje-zakona-o-jedinstvenom-biračkom-spisku.html>

Mere za unapređenje sprovođenja izbornog procesa koje su predložili kofasilitatori tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta

18. septembar 2021.

	Mera	Proces sprovođenja	Nadležni organ	Crtn komentar
1	<p>Osnivanje Privremenog nadzornog tela.</p> <p><i>Sastav:</i> Njegov sastav bi trebalo da obezbedi politički pluralizam i profesionalnu stručnost.</p> <p>Format: 6+6.</p> <p>Šest članova predlaže Regulatorno telo za elektronske medije (REM), a preostalih šest članova (format 3+3) predlaže predsednik Narodne skupštine nakon konsultacija sa ostalim kofasilitatorima MSD.</p> <p>Nadležnosti: praćenje medija, konsultacije, izveštaj o primeni pravilnika za RTS i RTV, davanje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovim odlukama.</p> <p>Informisanje javnost o svojoj proceni i radu, praćenje sprovođenja preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću.</p> <p>Organizovanje redovnih konferencija za medije.</p>	<p>Ministarstvo kulture i informisanja formira <i>ad hoc</i> telo.</p> <p>Niko ko je kandidat na bilo kojoj izbornoj listi ne može biti član ovog tela.</p> <p>Realni vremenski okvir za postojanje operativnog tela je 30 dana nakon druge runde druge faze Međustranačkog dijaloga.</p>	<p>Vlada da obezbedi neophodan budžet za njegovo funkcionisanje.</p>	<p>Ova mera je rezultat političkog dogovora i njen efekat će moći da se meri tek u praksi.</p> <p>Ipak, Crta smatra da ova mera mora da bude posmatrana kao privremena, a da se nezavisnost i kvalitet rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) dugoročno moraju jačati, budući da domaći zakonodavni okvir prepoznaje REM kao instituciju nadležnu da sprovodi nezavisnu kontrolu programskog sadržaja pružalaca medijskih usluga (PMU) tokom izborne kampanje. Ukoliko je, pak, cilj mere bio da se nadzor nad radom PMU izmesti iz REM-a u telo koje bi uživalo veće poverenje učesnika izbora i birača, onda je nejasno zašto je ustanovljen sastav tela koji ne predstavlja više od proširenog sastava već postojećeg Saveta REM-a.</p> <p>Dodatno, neophodno je detaljnije precizirati podelu nadležnosti između REM-a i novog Privremenog nadzornog tela (PNT). Iz nabrojanih nadležnosti PNT proizlazi da će REM i dalje obavljati deo svojih nadležnosti propisanih Zakonom o elektronskim medijima. Naime, u predlogu mere navedeno je da je, između ostalog, privremeno nadzorno telo zaduženo za „davanje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovim odlukama.“ U tom smislu, napominjemo da je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti REM odgovoran Narodnoj skupštini (član 5. stav 8. Zakona o elektronskim medijima), te da je sa aspekta podele vlasti sporno da telo koje osniva organ izvršne vlasti dobije ovlašćenje da nadzire rad nezavisne institucije.</p> <p>Pored toga, u nadležnosti ovog tela biće i „praćenje medija“. Način na koji će ovo telo sprovoditi ovaj svoj posao nije preciziran.</p> <p>Sa druge strane, kao institucija u čijoj je nadležnosti kontrola rada PMU, REM je ustanovio stručnu službu za nadzor i analizu koja je sastavljena od posmatrača medija, a opremljen je i savremenom tehnologijom koja se koristi za sprovođenje nadzora. Primera radi, tokom izborne kampanje 2020. godine,</p>

				<p>koja je trajala 51 dan, REM je pregledao i analizirao ukupno 14.688 sati programa.</p> <p>U postojećem državnom institucionalnom sistemu, REM je, dakle, jedino telo koje ima infrastrukturu i makar delimičan kapacitet za nadzor i analizu programskog sadržaja emitera tokom izborne kampanje. Potpuno isključenje REM-a i njegove službe za nadzor i analizu iz lanca kontrole ponašanja PMU značilo bi prepuštanje posla koji zahteva određenu ekspertizu i iskustvo telu koje nema uopšte ili ima nedovoljno obučenu stručnu podršku koja bi sprovela nadzor.</p> <p>Ovim rešenjem nije direktno adresirana nijedna preporuka OEBS/ODIHR.</p>
2	<p>Donošenje novog propisa u obliku obavezujućeg pravilnika za Javni medijski servis (RTS i RTV) radi boljeg regulisanja pokrivanja izborne kampanje.</p>	<p>U skladu sa preporukama ODIHR-a i pravnim okvirom, nakon usvajanja pravilnika za RTS trebalo bi da se održe javne konsultacije, a potrebno je konsultovati Privremeno nadzorno telo u vezi sa tim nacrtom.</p> <p>Postupak usvajanja Pravilnika da se okonča u roku od 30 dana od formiranja Privremenog nadzornog tela.</p>	<p>Regulatorno telo za elektronske medije u konsultaciji sa preostalim članovima Privremenog nadzornog tela.</p>	<p>Kao najznačajniji nedostatak ove mere izdvaja se činjenica da Pravilnik za predmet nema regulisanje obaveza komercijalnih pružalaca medijskih usluga, koji takođe informišu o predizbornoj kampanji. Predlog da Pravilnik ne obuhvati komercijalne pružaoce medijskih usluga obavezujućim pravnim aktom naročito je sporan kada se ima u vidu da su svi komercijalni PMU, kao i javni medijski servisi, dužni da poštuju nekoliko opštih obaveza koje je predvideo sam zakonodavac. Tako je, između ostalog, svaki pružalac medijske usluge dužan da obezbedi slobodno, istinito, objektivno, potpuno i blagovremeno informisanje, kao i da u toku predizborne kampanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije (čl. 47 stav 1 tačke 1 i 5 Zakona o elektronskim medijima (ZEM)). Komercijalni PMU nisu, dakle, izuzeti od obaveze da tokom kampanje obezbede svim registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima zastupljenost bez diskriminacije. REM ima obavezu (čl. 60 ZEM) da opštim pravnim aktom bliže uredi pravila za izvršavanje zakonske obaveze pružalaca medijskih usluga da u toku predizborne kampanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbede zastupljenost bez diskriminacije.</p> <p>I Ministarstvo kulture i informisanja, koje je nadležno za davanje mišljenja o ustavnosti i zakonitosti opštih akata REM-a, iznelo je stav da „obaveze pružalaca medijskih usluga, u smislu odredaba Zakona o elektronskim medijima moraju da se odnose kako na javne medijske servise tako i na sve druge pružaoce medijskih usluga.“⁴</p>

⁴ Mišljenje Ministarstva kulture i informisanja o Predlogu Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje br. 110-00-4/2020-04 od 24.01.2020. godine

				Ovom merom delimično je adresirana jedna od prioriternih mera OEBS/ODIHR ⁵ .
3	Svi mediji moraju da objave svoje tarife za političko oglašavanje pre početka izborne kampanje.	Usvojiti izmene Zakona o elektronskim medijima. Rokovi za finaliziranje izmena zakona i njihovo stupanje na snagu ne mogu biti duži od 60 dana nakon drugog kruga Međustranačkog dijaloga.	Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije.	Smatramo da predložena mera predstavlja koristan, ali ne i dovoljan podsticaj za unapređenje transparentnosti uslova oglašavanja tokom predizborne kampanje ⁶ . Usvajanje i primena predložene mere ne bi doveli do suštinskih pomaka u pogledu dostizanja ravnopravnosti izbornih uslova za sve učesnike, niti je mera dovoljno precizirana da bi bilo moguće detaljno analizirati potencijalne efekte. Ovim rešenjem nije direktno adresirana nijedna preporuka OEBS/ODIHR.
4	Usvajanje preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću, terestrijalne i kablovske, koje se odnose na predstavljanje programa kandidata i izbornih lista za vreme izborne kampanje.	Preporuka treba da se pripremi putem konsultacija sa Privremenim nadzornim telom u roku od 15 dana od njegovog formiranja.	Regulatorno telo za elektronske medije (REM) nakon konsultacija sa Privremenim nadzornim telom.	Duboko zabrinjavajuće je to što se ova mera, koja je suprotna zakonu Srbije, po drugi put plasira kao dogovor međustranačkog dijaloga. Podsećamo da je Ministarstvo kulture i informisanja u januaru 2020. objavilo mišljenje u kojem je ukazalo na to da je REM postupio suprotno zakonu usvojivši podzakonski akt samo za javne medijske servise, a neobavezujuću formu preporuke za privatne emitere. Detaljnije o problemima koji nastaju uvođenjem preporuke za privatne emitere, pročitajte u komentarju na meru broj 2 u ovom dokumentu. Smatramo, ipak, da se ključni nedostatak predloženih mera ogleda u činjenici da nijednom od mera nije regulisano medijsko pokrivanje aktivnosti funkcionera koji su istovremeno kandidati ili istaknuti predstavnici podnosilaca izborne liste u informativnom, zabavnom ili drugom programu tokom izborne kampanje.

⁵ ODIHR 2020, prioritarna preporuka: 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.*

⁶ Crta je u svojim Preporukama za poštene i slobodne izbore dala predloge za unapređenje transparentnosti finansiranja političkog oglašavanja kao i preporuku za određivanje pokazatelja neravnopravnog pristupa oglašavanju : *e. 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 izornoj 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; *f. 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 izornoj 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.

				<p>Na ovaj problem godinama unazad u nalazima svog posmatranja ukazuje i ODIHR čija je jedna od ključnih preporuka za unapređenje izbornog procesa u Srbiji usmerena upravo na regulisanje medijskog pokrivanja aktivnosti funkcionera tokom predizborne kampanje⁷.</p> <p>Jedna od Crtinih preporuka za unapređenje izbornih uslova odnosi se na sprečavanje favorizovanja predstavnika vlasti propisivanjem jasnih pravila o načinu medijskog izveštavanja o aktivnostima funkcionera.⁸</p> <p>Međunarodni standardi u ovoj oblasti su jasni i imaju cilj da zabrane emiterima da pružaju privilegovan položaj nosiocima javnih funkcija, zbog čega smatramo da je i među predloženim merama svakako moralo biti mesta za mere kojima bi se odredio pravac buduće regulative u ovoj oblasti⁹.</p> <p>Ova mera je u suprotnosti sa preporukom OEBS/ODIHR koja se odnosi na nezavisnost i obaveze REM-a¹⁰.</p>
5	<p>Definisanje metodologije praćenja medija tokom izborne kampanje koja će osigurati poverenje i transparentnost monitoringa i zasnivaće se na kvantitativnim i kvalitativnim parametrima, koji će</p>	<p>Metodologija se priprema u konsultaciji sa Privremenim nadzornim telom u roku od 30 dana nakon formiranja Privremenog nadzornog tela i u skladu sa najboljom evropskom praksom.</p>	<p>Regulatorno telo za elektronske medije.</p>	<p>Nejasno je da li će metodologija omogućiti uvid u kvalitet pluralizma i ravnopravnosti različitih učesnika u pristupu medijima i izveštavanju o njima.</p> <p>Potrebno je detaljnije precizirati ovu meru, i to u smislu definisanja ključnih elemenata metodologije tako da ona:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obuhvati javni medijski servis i sve elektronske medije sa nacionalnom pokrivenošću; - Podrazumeva 24/7 analizu njihovih programa tokom izborne kampanje;

⁷ "Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora", [Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora](#), Parlamentarni izbori u Republici Srbiji 2020, 27

⁸ [Crta. Preporuke za poštene i slobodne izbore](#) "Potrebno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i propisati da su pružaoci medijske usluge u svim svojim programskim sadržajima tokom izborne kampanje dužni da poštuju zabranu programskog favorizovanja funkcionera, odnosno stranaka na vlasti, i odrediti jasne kriterijume za utvrđivanje privilegovanog položaja za učesnike izbora koji su istovremeno nosioci javnih funkcija. U tom smislu, potrebno je propisati da će se smatrati da povlašćeni položaj postoji ukoliko pružalac medijske usluge tokom kampanje izveštava o aktivnostima funkcionera koje ne predstavljaju saopštenja organa javne vlasti koja su hitne prirode i koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine; ukoliko je trajanje medijskog sadržaja u vezi sa aktivnostima funkcionera takvog obima da ne opravdava ostvarivanje prava građana na obaveštenost u smislu zakona koji uređuje javno informisanje; ukoliko pružalac medijske usluge vrši direktni ili odloženi prenos ceremonijalnih događaja kojima funkcioner prisustvuje, kao i ukoliko pružalac medijske usluge tokom kampanje organizuje emisiju u kojoj funkcioner koji je kandidat ili istaknuti predstavnik političkog subjekta koji učestvuje u izbornoj trci promovise rezultate rada organa vlasti. Dodatno, potrebno je predvideti da će se informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera, za koje postoji uredničko opravdanje, u okviru informativnog programa vršiti tekstualno, bez audio i video snimka, u kratkim izveštajima (npr. ne dužim od dva minuta)." Dodatno, Crta, [Nacrt pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje](#), član 6.

⁹ [Preporuka CM / REC \(2007\)](#) 15 o merama u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama predviđa da emiteri ne smeju da daju privilegovan tretman javnim organima tokom takvih programa. Dodatno, [Rezolucijom 2254 \(2019\)](#) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Skupština poziva države članice da preispitaju, po potrebi, svoje regulatorne okvire koji uređuju medijsko izveštavanje o izbornim kampanjama, kako bi ih uskladili sa standardima Saveta Evrope, naročito se starajući da (...)usvoje stroga pravila o medijskom izveštavanju o aktivnosti vlade kako bi se izbeglo medijsko izveštavanje o ceremonijama kojima prisustvuje ili koje organizuje vlada, što za posledicu ima povlašćeni tretman i neopravdane prednosti za stranke na vlasti i njihove kandidate tokom izbora.

¹⁰ ODIHR 2020, priritetna preporuka: 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.

	<p>odražavati tonalitet izveštavanja i prirodu emitera.</p> <p>Nadležno telo će putem transparentnog procesa odrediti metodologiju, nakon konsultacija sa relevantnim institucijama, organima, telima i organizacijama.</p>			<p>- Obuhvata prošireni udarni termini (<i>extended prime time</i>, 17:30 - 00:00) programa nekoliko meseci pre raspisivanja izbora;</p> <p>- Uključi objavljivanje sirovih podataka na veb sajtu REM-a, redovno i bez odlaganja, paralelno sa sprovođenjem monitoringa.</p> <p>Predloženo rešenje u načelu, ali ne u dovoljnoj meri, adresira jednu preporuku OEBS/ODIHR¹¹.</p>
6	<p>Uspostavljanje odgovarajućeg distributivnog ključa u vezi sa političkim oglašavanjem na Javnom medijskom servisu (RTS i RTV).</p>	<p>Javni medijski servis da usvoji dokument u roku od 5 dana nakon raspisivanja izbora uz puno poštovanje člana 7. stav 1. tačka 8. Zakona o javnim medijskim servisima koji obezbeđuje da svi učesnici dobiju prostor u udarnom terminu/RTS 1.</p>	<p>Javni medijski servis</p>	<p>Postojećim zakonodavnim okvirom, upravo članom 7 stav 1 tačka 8 Zakona o javnim medijskim servisima na koji se poziva i predlagač mere, već je predviđeno besplatno i jednako predstavljanje učesnika izbora tokom izborne kampanje u programima javnih medijskih servisa (JMS), kao princip od koga JMS ne može odstupati.</p> <p>Pomenuti "distributivni ključ" može se primeniti isključivo u okvirima striktno jednakosti učesnika izbora koja je već predviđena samim Zakonom.</p> <p>Ovim rešenjem nije direktno adresirana nijedna preporuka OEBS/ODIHR.</p>
7	<p>Usvojiti samoregulaciju kako bi se obezbedilo adekvatno vreme emitovanja za izražavanje stavova i mišljenja opozicije u informativnim emisijama na javnom medijskom servisu.</p>	<p>Javni medijski servis da usvoji samoregulaciju uz puno poštovanje postojećeg okvira kako bi se obezbedilo da svi politički akteri dobiju adekvatni prostor u udarnom terminu/RTS 1.</p>	<p>Javni medijski servis</p>	<p>Iako i postojeći pravni okvir nedvosmisleno nalaže javnim medijskim servisima da, kao svojevrsni forum za debatu, podstiču pluralizam različitih stanovišta, smatramo da primena ove mere može predstavljati korisnu operacionalizaciju postojećih načela.</p> <p>Naime, javni medijski servisi obavezani su postojećim zakonodavnim okvirom Republike Srbije da istinito, blagovremeno, potpuno, nepristrasno i profesionalno informišu građane te da svojim slušaocima i gledaocima omoguće slobodno formiranje i izražavanje mišljenja (član 7 stav 1 tačka 1 Zakona o javnim medijskim servisima). Oni su, takođe, dužni da poštuju i podstiču pluralizam političkih ideja i omoguće javnosti da bude upoznata sa tim idejama, kao i da nepristrasno obrađuju različite društvene teme, omogućavajući ravnopravno sučeljavanje različitih stanovišta.</p>

¹¹ ODIHR 2020, prioritarna preporuka: 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 popisima.*

				<p>(član 7 stav 1 tačka 4 i 7 Zakona o javnim medijskim servisima).</p> <p>Sa druge strane, obavezu da obezbede slobodno, istinito, objektivno, potpuno i blagovremeno informisanje nemaju samo javni medijski servisi, već njoj podležu i komercijalni pružaoci medijskih usluga (član 47 stav 1 tačka 1 Zakona o elektronskim medijima). Iako bi se određivanje "adekvatnog vremena emitovanja" u smislu ove mere van predizborne kampanje mogla ograničiti na javne medijske servise, smatramo da dodatne obaveze koje svi mediji imaju tokom predizborne kampanje (da obezbede zastupljenost bez diskriminacije), stvaraju prostor da se svi mediji, bez obzira na njihovo vlasništvo, obavežu na primenu ove mere tokom trajanja kampanje.</p> <p>Ovim rešenjem je indirektno, ali ne u potpunosti, adresirana jedna preporuka OEBS/ODIHR¹².</p>
8	Unaprediti sistem borbe protiv zloupotrebe javnih funkcija i javnih resursa.	Izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije	Narodna skupština Republike Srbije	<p>Na unapređenju sistema borbe protiv zloupotrebe javnih funkcija i javnih resursa je neophodno raditi, s obzirom na to da su u ovoj oblasti registrovani gorući problemi izbornog procesa u Srbiji od strane domaćih i međunarodnih posmatrača. S tim u vezi, smatramo da je isticanje ovih problema u dokumentu svakako korak u dobrom smeru. Ipak, mera kao takva nije konkretna, te s tim u vezi nije moguće predvideti niti ocenjivati u kom pravcu će se ona sprovoditi. Kao i kod drugih mera, jedan od očiglednih nedostataka u ovom dokumentu je svakako činjenica da uz mere nisu predloženi vremenski rokovi, odnosno kada se očekuje početak, a kada kraj jednog procesa.</p> <p>Konkretizacija ove mere prilikom njenog sprovođenja treba da ide u pravcu ispunjavanja ODIHR preporuka, a ovo je oblast u kojoj je i Crta razvila set preporuka koje takođe stavljamo na rasmatranje.</p> <p>ODIHR je probleme u ovim oblastima registrovao i nakon usvajanja zakonskih izmena na koje se Radna grupa poziva, tokom izbora 2020. godine, zbog čega je uputio Srbiji dve prioritete preporuke:</p> <p><i>3. Vlasti treba da preduzmu mere za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa. Nadgledanje poštovanja zakona trebalo bi da bude efikasno, dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema</i></p>

¹² ODIHR 2020, preporuka 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.

				<p><i>principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje</i></p> <p><i>4. Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim sa državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti a odgovorne osobe snositi posledice.</i></p> <p>Crta se u svojim preporukama takođe bavi sprečavanjem zloupotrebe javnih resursa i postupanjem Agencije za sprečavanje korupcije (preporuke 3 i 4), kao i sprečavanjem pritisaka na birače (preporuka 9). Crta navodi nekoliko potencijalnih koraka za suzbijanje ovih negativnih praksi:</p> <p><i>3a. Obezbediti dosledno tumačenje zakonskih odredbi o zloupotrebi javnih resursa</i></p> <p><i>3b. Dosledno sankcionisati odgovorne za zloupotrebu imovine, imena i aktivnosti javnih preduzeća u političke svrhe</i></p> <p><i>3c. Zabraniti javnim funkcionerima na svim nivoima vlasti da u izbornoj kampanji aktivno učestvuju na javnim događajima koji promovišu planove ili rezultate rada javnih organa, organizacija i javnih službi</i></p> <p><i>3d. Zabraniti vanrednu dodelu budžetskih i drugih javnih sredstava tokom trajanja izborne kampanje, kao i trideset dana pre i posle kampanje</i></p> <p><i>3e. Proširiti zabranu zloupotrebe javnih resursa i na zaposlene u javnom sektoru koji nisu javni funkcioneri i državni službenici</i></p> <p><i>4a. Aktivnije koristiti zakonska ovlašćenja Agencije da postupa po službenoj dužnosti</i></p> <p><i>4b. Osigurati pravovremeno postupanje Agencije po prijavama</i></p> <p><i>4c. Objavljivati sve odluke Agencije na sajtu</i></p>
9	<p>Privremena izmena stalnog sastava RIK dodavanjem još 6 članova i 6 zamenika članova u njegov sastav iz reda celokupne opozicije u zemlji (format 3+3)</p> <p>U radu RIK treba razvijati načela kolegijalnosti i težiti ka tome da se odluke donose najširim mogućim konsenzusom</p>	<p>Usvajanje pravnih izmena nakon kojih slede parlamentarni postupci za izbor članova i zamenika članova RIK-a na predlog opozicije u roku od 60 dana nakon druge runde procesa Međustranačkog dijaloga.</p>	<p>Narodna skupština Republike Srbije</p>	<p>Ova mera je rezultat političkog dogovora i njen efekat će moći da se meri tek u praksi.</p> <p>Ipak, Crta smatra da ova mera mora da bude posmatrana kao privremena, dok je potrebno dugoročno raditi na jačanju kapaciteta, profesionalizacije i nezavisnosti Republičke izborne komisije. Naime, izmena stalnog sastava RIK-a na predloženi način može doneti kratkoročnu promenu dinamike i kvaliteta rada ovog tela, ali i dalje ne doprinosi otklanjanju ključnih problema u radu RIK-a: profesionalizacija, nedostatak stručne službe, promena načina izbora i ovlašćenja RIK-a u izbornom procesu. Da li će ova kratkoročna promena dovesti do boljeg ili lošijeg rada RIK-a u mnogome zavisi od samih novih i starih članova i njihovog pristupa u radu.</p>

10	<p>Promeniti način finansiranja troškova izborne kampanje, tako da se 30% sredstava podjednako raspodeli svim podnosiocima izbornih lista koji su dali izjavu da žele da finansiraju troškove izborne kampanje iz javnih sredstava, a da 70% sredstava bude raspoređeno samo na one izborne liste koje su osvojile mandate u parlamentu, srazmerno broju osvojenih mandata.</p>	<p>Izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u delu koji se odnosi na kriterijume za finansiranje troškova izborne kampanje</p>	<p>Narodna skupština Republike Srbije</p>	<p>Predloženo rešenje potencijalno doprinosi ujednačavanju izborne utakmice, iako je nedovoljno za rešavanje problema neravnopravnosti u izbornom procesu. Postojećim rešenjem predviđeno je da se novac za finansiranje izborne kampanje iz republičkog budžeta deli u odnosu 20% unapred svim izbornim listama na jednake delove, a ostatak od 80% nakon okončanja izbora, zavisno od broja osvojenih glasova. Imajući u vidu činjenicu da vanparlamentarni politički subjekti nemaju prihode iz javnih izvora, ovo je bolje rešenje od postojećeg.</p> <p>Na istoj liniji je i Crtna preporuka 2c: #2 Sprečiti zloupotrebe u finansiranju izborne kampanje <i>c. Povećati iznos sredstava iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje koja se unapred isplaćuju svim izbornim listama koje su se za to opredelile, sa dosadašnjih 20% na 40%</i>¹³</p> <p>Ovim rešenjem nije direktno adresirana nijedna preporuka OEBS/ODIHR.</p>
11	<p>Osigurati da vlasti imaju dovoljno uspostavljenih procedura za sprečavanje i istragu neprimerenog pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim institucijama ili preduzećima povezanim sa državom.</p>	<p>Neposredna koordinacija sa relevantnim organima.</p>	<p>Nadležni organi.</p>	<p>Predloženom merom nije precizirano na koji način će koordinacija biti sprovedena, kao ni na koje institucije se odnosi. Takođe, rešenje nije precizirano u dovoljnoj meri da bi bilo moguće analizirati potencijalne efekte ili suditi o izgledima za sprovođenje.</p> <p>ODIHR je probleme u ovim oblastima registrovao i tokom izbora 2020. godine, zbog čega je uputio Srbiji jednu prioritarnu preporuku: <i>4. Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim sa državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti a odgovorne osobe snositi posledice.</i></p> <p>U skladu sa preporukom ODIHR je i Crtna preporuka broj 10. “Obezbediti aktivniju ulogu javnog tužilaštva u izbornom procesu”.</p> <p>Crta navodi nekoliko potencijalnih koraka:</p> <p><i>a. Uvesti praksu donošenja opšteg obaveznog uputstva Republičkog javnog tužioca za izbore,</i></p>

¹³ Sredstva za pokriće troškova izborne kampanje obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se u jednakim iznosima raspoređuju podnosiocima proglašanih izbornih lista koji su prilikom podnošenja izborne liste dali izjavu da će koristiti sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje, dok se preostali deo sredstava (80%) dodeljuje podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmerno broju osvojenih mandata, u roku od pet dana od dana proglašenja izbornih rezultata. Potrebno je izmeniti član 21. st. 1. i 2. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, kojima se uređuje raspodela javnih sredstava za finansiranje izborne kampanje, tako da se procenat sredstava koji se raspoređuje pre održavanja izbora poveća sa dosadašnjih 20 na 40%, a preostali deo sredstava smanji sa dosadašnjih 80 na 60%.

				<p><i>kojim bi se uredilo i unapredilo postupanje nadležnih tužilaštava u izbornoj kampanji</i></p> <p><i>b. Unaprediti koordinaciju između nadležnih institucija u nadzoru nad sprovođenjem izbora - zaključenjem memoranduma o saradnji između RJT, MUP, RIK, PIK, MDULS, ASK, sudova opšte i posebne nadležnosti i drugih organa kojim bi se predvidelo formiranje koordinacionog tela za nadzor nad sprovođenjem izbora.</i></p> <p>Takođe, dodatno osnaživanje procedura kojima bi se sprečio pritisak na birače je potrebno uraditi i kroz jačanje zakonskih odredbi koje se tiču zabrane pritisaka pritisaka na zaposlene u javnim preduzećima i javnoj upravi. Na toj liniji je i Crtina preporuka 9b:</p> <p><i>b. Iako je član 49. stav 4. Zakona o javnim preduzećima dopunjen tako što je precizirano šta se podrazumeva pod nesavesnim ponašanjem direktora u smislu vršenja pritisaka na zaposlene, što je osnov za razrešenje, drugi slučajevi pritisaka nisu regulisani i to je neophodno uraditi.</i></p>
12	Podaci o upisu birača treba da se objavljuju periodično, u skladu sa postojećim zakonodavstvom i preporukama ODIHR-a	Sprovođenje Uputstva za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku sa izmenama i dopunama iz aprila 2021. godine.	Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i njegovo Radno telo za verifikaciju biračkog spiska	<p>Predloženom merom adresirana je jedna preporuka OEBS/ODIHR¹⁴. Navedena mera ne predstavlja novo rešenje već zapravo ponavlja obavezu koju MDULS već ima. Izmenom Uputstva za sprovođenje zakona o jedinstvenom biračkom spisku¹⁵ jasno je da je MDULS preuzeo obavezu periodičnog objavljivanja broja birača po jedinicama lokalnih samouprava. Ova obaveza do zaključenja ove analize nije ispunjena.</p> <p>Imajući u vidu nizak nivo poverenja birača u tačnost i ažurnost biračkog spiska koji je prisutan godinama unazad, realizacija ove mere može delimično doprineti povećanju poverenja u tačnost i ažurnost biračkog spiska, pod uslovom da podaci budu redovno objavljivani i to tako da se mogu upoređivati po jedinicama lokalnih samouprava i po različitim periodima.</p>
13	Revizija biračkog spiska	Nastavak procesa revizije biračkog spiska u skladu sa međunarodnim standardima i uz nezavisno praćenje.	Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i njegovo Radno telo za verifikaciju biračkog spiska	<p>Predloženom merom adresirana je jedna prioritarna preporuka OEBS/ODIHR¹⁶.</p> <p>Ipak, imajući u vidu dosadašnji razvoj događaja u pogledu sprovođenja revizije biračkog spiska, opravdana je skepsa u pogledu adekvatne implementacije mere. Budući da je Vlada Srbije u decembru 2019. godine osnovala Radnu grupu za verifikaciju Jedinstvenog biračkog spiska, te da i pored</p>

¹⁴ ODIHR 2020, ostale preporuke: 16. *Da bi povećali transparentnost postupka registracije birača i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, vlasti bi mogle razmotriti periodično objavljivanje podataka iz biračkog spiska, razvrstanih po različitim vrstama ažuriranja, i broja registrovanih birača po opštinama.*

¹⁵ Odeljak 2 Vođenje biračkog spiska, tačka 3, stav 3 "Do zaključenja biračkog spiska Ministarstvo analizira podatke iz biračkog spiska i na zvaničnoj internet stranici periodično objavljuje broj birača razvrstanih po jedinicama lokalnih samouprava"

¹⁶ ODIHR 2020, prioritarna preporuka: 10. *U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinstvenog biračkog spiska što je pre praktično moguće.*

				usvojene nezavisne metodologije koja zadovoljava međunarodne standarde do sada nisu preduzeti potrebni koraci od strane državnih organa kako bi nezavisna revizija mogla da bude realizovana, nije realno očekivati da se proces nezavisne revizije biračkog spiska sprovede do početka izbornog procesa. Osnivanje Radne grupe MDULS-a za reviziju biračkog spiska, kao i nove radne grupe za proveru tačnosti biračkog spiska od strane Vlade Srbije iz aprila 2021. godine dodatno prouzrokuju konfuziju i produbljuju sumnju u realizaciju ove mere
14	Unaprediti procedure, uključujući prebrojavanje glasova, kontrolu rezultata, popunjavanje zapisnika o radu i izbornim rezultatima na biračkom mestu i njihovo brzo objavljivanje.	Usvajanje Uputstva za blagovremeno objavljivanje zapisnika o radu biračkog odbora	Republička izborna komisija	Zaključkom RIK-a od 2.12.2019. godine ¹⁷ predviđene su mere koje se odnose na uvođenje obaveze objavljivanja zapisnika o radu biračkih odbora, što je i neblagovremeno učinjeno tokom izbornog procesa 2020. godine. Predloženom merom nije precizirano koje bi to dodatne aktivnosti mogle biti primenjene, a da se odnose na unapređenje procesa prebrojavanja glasova, kontrolu rezultata i popunjavanje zapisnika o radu biračkih odbora. Ovom merom je adresiran jedan deo prioritetne preporuke OEBS/ODIHR ¹⁸ .
15	Status posmatrača bi trebalo da bude regulisan zakonom.	Izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika kako bi se priznao status posmatrača, nakon čega bi usledili dodatni propisi Republičke izborne komisije.	Narodna Skupština Republike Srbije i Republička izborna komisija	Regulisanje statusa posmatrača zakonom je u skladu sa međunarodnim standardima za slobodne i fer izbore (stav 8. Dokumenta OEBS iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine i stav II.3.2. Kodeksa dobre prakse), kao i sa ODIHR preporukom: (ODIHR 2020, ostale preporuke: <i>26. Načelo obezbeđivanja pristupa svim fazama izbornog procesa međunarodnim i domaćim posmatračima trebalo bi da bude ugrađeno u zakon, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a.</i> Prema mišljenju Crte, dopune Zakona o izboru narodnih poslanika ne treba da ostanu samo na uvođenju pojma posmatrača, već i da definišu ovlašćenja posmatrača i delokrug rada. Crta preporuka br.16 govori da zakon treba da prepozna ulogu i prava dugoročnih posmatrača (posmatrača kampanje) i kratkoročnih posmatrača (posmatrača na biračkim mestima), te da odredi precizno i način akreditovanja i trajanje akreditacije posmatračima. Sa aspekta unapređenja zaštite

¹⁷ Zaključak RIK-a dostupan na:

<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/335/LAT%20Zakljucak%20RIKa%20o%20merama%20za%20unapredjenje%20izbornog%20procesa.pdf>

¹⁸ ODIHR 2020, prioritetna preporuka: 11. *Da bi se povećala transparentnost, zakon bi trebalo da obezbedi brzo objavljivanje svih skeniranih zapisnika biračkih odbora (BO-a) s rezultatima i izbornih rezultata po biračkim mestima, uključujući one koji su kasnije kroz proces ispravljani ili naknadno utvrđeni ponovljenim izborima.*

				<p>izbornih prava, Crta smatra uvođenje prava akreditovanih posmatrača da unesu svoje primedbe i zapažanja u Zapisnik o radu biračkih odbora, pod istim uslovima koji trenutno postoje za članove biračkih odbora, veoma važnim. Zapisnik prema trenutnoj praksi izbornih komisija i Upravnog suda ima gotovo jedinstvenu i glavnu dokaznu snagu u postupku zaštite izbornog prava, pa je zbog toga važno da nezavisni, nepartijski posmatrači mogu da odgovorno iznesu svoje tvrdnje i zapažanja o toku izbornog dana na biračkom mestu.</p>
16	<p>Smanjiti broj potpisa koji je potreban za kandidovanje liste nacionalne manjine na izborima za narodne poslanike na 5000 potpisa. Sprečiti izigravanje zakona.</p>	<p>Izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika.</p>	<p>Narodna skupština Republike Srbije</p>	<p>Crta nema suštinski komentar na ovu meru.</p> <p>Ovim rešenjem nije direktno adresirana nijedna preporuka OEBS/ODIHR, budući da su preporuke usmerene na status nacionalnih manjina u izbornom procesu, kao i na sprečavanje zloupotreba korišćenja prava na status stranke nacionalne manjine u izbornom procesu od strane različitih političkih aktera.</p>