

DOPRINOS CRTE ZA RAD RADNE GRUPE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA

**PRIORITETI ZA LOKALNE IZBORE
2. JUNA 2024.**





ДОПРИНОС ЦРТЕ ЗА РАД РАДНЕ ГРУПЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА (ПРИОРИТЕТИ ЗА ЛОКАЛНЕ ИЗБОРЕ 2. ЈУНА 2024.)

У процесу имплементације препорука ОДИХР-а за унапређење изборног процеса у Републици Србији, у који су организације цивилног друштва укључене практично истовремено са расписивањем избора за одборнике у Скупштини града Београда, Црта је Народној скупштини раније доставила свој [писани допринос](#) као и [предлоге о начину даљег рада](#) на примени препорука ОДИХР-а које достављамо уз овај документ.

Путем та два документа, Црта је обавестила Народну скупштину како о препорукама које произлазе из посматрања изборног процеса 2023. године тако и предуслове које је посматрачка мисија издвојила као оне без чијег испуњења се не може говорити о слободним и поштеним изборима у Републици Србији. Црта не одустаје ни од једне своје препоруке и истиче да ће рад **Радне групе за унапређење изборних услова имати смисао искључиво уколико не буде прекинут након локалних избора 2. јуна 2024. године.**

Свесна да је први задатак Радне групе за унапређење изборних услова да у кратком временском периоду преосталом до одржавања избора понуди решења која ће, макар у одређеном обиму, допринети равноправнијим условима за учеснике избора, Црта овом приликом доставља искључиво предлоге за које сматра да би се могли реализовати у оквиру рока који је Одлуком о образовању Радне групе за унапређење изборног процеса том радном телу да постави приоритете и који би, истовремено, позитивне ефекте могли да имају већ на изборе 2. јуна.

Сви достављени предлози представљају мере чије би усвајање, према уверењу Црте, могле да имају позитиван утицај на актуелни изборни поступак, односно на изборе расписане за 2. јун 2024. године. Из тог разлога, Црта предлаже да се о свим достављеним предлозима Радна група изјасни закључно са 15. мајем 2024. године.

Коначно, овим документом **Црта подсећа и на конкретне нацрте односно предлоге закона који су током последњих месец дана пристигли од Владе Републике Србије** (Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о спречавању корупције) као и **од народних посланика из реда опозиционих посланичких група** (Предлог закона о изменама и допунама Закона о локалним изборима; Предлог закона о допуни Закона о јединственом бирачком списку). Реч је о предлозима који из непознатог разлога још увек нису нашли пут до пленарне седнице Народне скупштине, иако сваки од њих садржи одредбе које би, у мањој или већој мери, биле корисне за спровођење избора заказаних за 2. јун 2024. године.

Црта ће у наредном периоду доставити и већ објављене препоруке са образложењима које се односе на унапређење изборних услова, а чији се ефекти могу очекивати у наредним изборним процесима.

Приоритетне препоруке

2023:4 *Да би се одговорило на забринутости у вези са тачношћу извода из бирачког списка и повећало поверење јавности, требало би преиспитати релевантне законе, прописе и праксе како би се омогућио увид у податке из бирачког списка и олакшало спровођење значајне ревизије Јединственог бирачког списка уз учешће релевантних заинтересованих страна, укључујући политичке странке и цивилно друштво, а у складу са стандардима заштите података.*

Црта сматра да су значајно повећање транспарентности и спровођење независне ревизије бирачког списка те утврђивање одговорности за његову нетачност односно неажурност, односно утврђивање чињеница у вези са сумњама да су учињена кривична дела у циљу манипулисања подацима у Јединственом бирачком списку, предуслови без чијег испуњења дијалог о унапређењу других аспеката изборног процеса нема никакву сврху.

Као приоритетну меру коју је неопходно спровести до 2. јуна 2024. године истиче следеће:

- Формирање независне комисије сачињену од међународних и домаћих експерата са задатком спровођења ревизије бирачког списка у складу с међународним стандардима и препорукама ОДХИР-а. Након утврђивања чињеничног стања без одлагања приступити састављању тачног бирачког списка и успостављању механизма који осигуравају његов интегритет.

Црта се залаже и за **повећање транспарентности Јединственог бирачког списка** и с тим у вези предлаже следеће мере:

- Учинити јавно доступним статистичке податке о броју бирача по домаћинствима, по адресама и по годинама уписа у бирачки списак
- Учинити транспарентнијим јавно доступне податке о бирачком списку тако што ће осим имена и презимена бирача по бирачким местима објавити и податке о имену родитеља, пуној адреси домаћинства (укључујући и број стана) и означити да ли је бирач у бирачки списак уписан по основу пребивалишта или боравишта.¹
- Повећати транспарентност рада органа надлежних за ажурирање бирачког списка тако што ће им бити наложено да на месечном нивоу објављују податке о броју донетих решења о извршеним променама у јединственом бирачком списку, разврстаних по врсти решења.

¹ Истовремено, применом ове мере адресира се и неиспуњена препорука број 11 из 2014. године: *У складу са међународном добром праксом, да би се осигурао јавни увид у БС и повећала транспарентност, треба уложити напоре да се дозволи да ограничени подаци из БС буду стављени на увид јавности.*

- Онемогућити гласање по месту боравишта на покрајинским и локалним изборима.

Као меру која би неутралисала штетне ефекте измена и допуна Упутства за спровођење закона о јединственом бирачком списку које су без јавних консултација спроведене 17. априла 2024. године, у току кампање за београдске изборе, неопходно је извршити нове измене и допуне Упутства којима би се брисале измењене одредбе, односно, којима би се поново онемогућило гласање по боравишту на покрајинским и локалним изборима.

У циљу спровођења наведених мера, Црта предлаже

- 1) Усвајање допуна Закона о јединственом бирачком списку ([Анекс 2023:4/1](#)) којима би се образовала Комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања јединственог бирачког списка и којима би се омогућила већа транспарентност ЈБС ;
- 2) Усвајање измена и допуна Упутства за спровођење Закона о јединственом бирачком списку којима би се прецизирао начин спровођења закона у погледу начина објављивања података о бирачима;

Такође, Црта заговара да се **унапреди поступање МУП-а у вођењу евиденција од значаја за Јединствени бирачки списак**, на следећи начин:

- Унапредити до сада неефикасно и споро поступање МУП-а по захтевима власника непоскретности која сумњају да су непозната лица пријављена на њиховој адреси, као и унапредити начин поступања по захтевима за одјаву непознатих лица, пре свега у погледу прецизирања кратког рока у којем је МУП дужан да поступа по захтеву.
- Редовно, најмање једном месечно, објављивати у отвореном или машински читљивом формату и ажурирати интернет стране МУП-а, свих статистичких података о извршеним пријавама и одјавама пребивалишта и пасивизације адреса за пунолетне грађане.
- На интернет страни МУП-а објавити базу са свим адресама станова и некретнина, која ће садржати ажуран податак, не старији од месец дана, о броју пунолетних држављана Републике Србије која тренутно имају пребивалиште односно боравиште на свакој од адреса.

У циљу спровођења наведених препорука, неопходно је **Министарству унутрашњих послова упутити следеће иницијативе:**

- Иницијативу за успостављање делотворне и јединствене процедуре за поступање по захтевима заинтересованих физичких лица за пасивизирање пребивалишта и боравишта грађана (Анекс 2023:4/3)
- Иницијативу за објављивање потпуних података о кретању промена пребивалишта и боравишта грађана на месечном нивоу;
- Иницијативу за успостављање онлајн доступне базе свих адреса у Републици Србији са бројем пунолетних држављана Републике Србије која имају пребивалиште односно боравиште на тој адреси.

Додатно, **у циљу превенције** злоупотребе права гласања бирача који не живе у локалним заједницама, већ су у њих пресељени само због гласања на конкретним изборима, **Црта**

сматра да је неопходно да се у процедури Народне скупштине што пре нађу предлози закона о изменама и допунама Закона о локалним изборима и Закона о јединственом бирачком списку који су Народној скупштини поднети крајем априла 2024. године, а којима је предвиђено да ће бирач који је у протеклих 12 месеци променио место пребивалишта изборно право на локалним изборима уживати у месту свог претходног пребивалишта.

2023:5 *Законом би требало да се обезбеди јасно раздвајање између јавних функција и активности у кампањи носилаца тих функција. Власти би требало да предузму мере којима се спречава злоупотреба положаја и државних ресурса, а све прекршаје да решавају проактивно кроз пропорционалне и одвраћајуће санкције.*

У циљу испуњења препоруке ОДИХР-а али и обавезе из Копенхагенског документа, Црта предлаже разматрање испуњење следећих препорука:

- **Забранити јавним функционерима на свим нивоима власти да у изборној кампањи активно учествују на јавним догађајима који промовишу планове или резултате рада јавних органа, организација и јавних служби.**

Изменити Закон о спречавању корупције тако да свим јавним функционерима буде забрањено да током трајања изборне кампање активно учествују на јавним окупљањима која промовишу планове и резултате рада јавних органа, организација и јавних служби, која имају за повод започињање изградње или пуштање у употребу објеката који су изграђени средствима из буџета или јавних фондова, или од стране других правних лица која располажу државним капиталом. ([Анекс 2023:5/1](#))

- **Додатно треба забранити било какве промотивне кампање свих нивоа власти током трајања кампање, укључујући и јавна предузећа**
- **Забранити ванредну доделу буџетских и других јавних средстава током трајања изборне кампање, као и тридесет дана пре и после кампање.**

Потребно је допунама Закона о избору народних посланика забранити ванредно располагање буџетским и другим јавним средствима током трајања изборне кампање, као и 30 дана пре и након кампање. Ова забрана би се конкретно односила на ванредне исплате плата, пензија, социјалних давања, исплате годишњих или једнократних трансфера, доделе и исплате средстава из јавних фондова, бесповратне помоћи и других ванредних социјалних давања.

- **Доследно санкционисати одговорне за злоупотребу имовине, имена и активности јавних предузећа у политичке сврхе**

Законом о јавним предузећима прецизирана је одговорност директора који користи ресурсе јавног предузећа за промоцију политичких субјеката а предвиђено је и да се директори разрешавају и уколико им је било познато да запослени или ангажовани по другом основу злоупотребљава јавне ресурсе предузећа у политичке и страначке сврхе, а нису предузели радње да то спрече. Како би ове измене дале резултате у пракси, неопходно је да **надлежне институције доследно санкционишу одговорне за непоштовање закона.**

2023:6 *Власти би требало да спрече застрашивање и притисак на бираче, укључујући и запослене у јавним и државним институцијама и предузећима, као и да ојачају механизме надзора.*

Црта као један од могућих начина на који би се овај широко распрострањени проблем могао решити предлаже следеће:

- **Додатно унапредити законске одредбе које се односе на забрану притисака на запослене у јавним предузећима и јавној управи**

Неопходно је допунити члан 49. Закона о јавним предузећима тако да се несавесним понашањем директора сматрају притисци на запослене и лица ангажована у јавном предузећу у вези с подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, као и коришћење ресурса предузећа за политичке сврхе, без предузимања мера за спречавање таквог поступања. Јавна предузећа треба да уреде мере за санкционисање руководиоца који врше притиске на запослене.

Такође, Црта сматра да је **неопходно да се утврди одговорност за различите случајеве кршења закона**, на следећи начин:

- **Предвидети могућност примене посебних доказних радњи за дела против изборног права у закону о кривичном поступку**

Потребно је олакшати истражним органима прибављање доказа за истражни поступак приликом утврђивања кривичних дела која се односе на изборна права. То се, између осталог, може учинити и на тај начин што би кривична дела против изборног права била унесена и у одредбе члана 162. став 1. тачка 2 Законика о кривичном поступку, које се односе на примену посебних мера доказивања како би се надлежним органима тј. полицији и тужилаштву омогућио ефикаснији и ефективнији рад на утврђивању кривичног дела и идентификовању починилаца.

- **Апеловати на Врховног јавног тужиоца да уведе праксу доношења општег обавезног упутства за изборе**

Потребна је активнија улога јавног тужилаштва у надзору над спровођењем избора и у заштити изборних права. Врховни јавни тужилац би могао издати опште обавезно упутство за поступање свих јавних тужилаца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању у кривичним поступцима који се односе на кривична дела против изборних права из главе XV Кривичног законика. Овим општим обавезним упутством врховног јавног тужиоца било би потребно а) увести обавезу да надлежна тужилаштва поступају хитно, и да о приговорима против решења о одбацивању кривичне пријаве, које може поднети сваки бирач, одлучује заменик републичког јавног тужиоца, затим б) унутрашњим уређењем одредити тужиоце с највише професионалног искуства и личног и професионалног интегритета који ће поступати у овим предметима и увести оптималан рад по дежурствима у изборној кампањи, ц) формирати ударне групе (Члан 21-23 Закона организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције) у постојећим посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, за откривање и гоњење кривичних дела против изборних права у које би били именовани чланови из свих органа који учествују у

спровођењу и надзору избора, и д) обезбедити већу транспарентност рада, кроз обавезу благовременог и потпуног обавештавања јавности о поступцима, кроз одржавање редовних и ванредних конференција за медије у току изборне кампање, обавештавање о сваком покушају утицаја на рад јавног тужилаштва, и објављивање извода из одлука на сајту надлежног тужилаштва. Примена оваквих решења би у значајној мери допринела враћању поверења грађана у изборни процес, будући да јавност до сада није била упозната са начинима рада и уопште радом тужилаштва у поступцима који се односе на кривична дела против изборних права.

2023:7 *Независност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) мора бити ефективно гарантована у складу са најновијим законским одредбама. РЕМ би требало проактивно да користи законска овлашћења да поступа ex officio у случајевима кршења медијских прописа, на основу систематског надзора.*

- Неопходно је у најкраћем року покренути поступак за разрешење свих осам чланова Савета Регулаторног тела за електронске медије због неправилног и несавесног поступања и истовремено расписати јавни позив за предлагање кандидата за избор нових чланова Савета.

Поступање РЕМ-а током изборне кампање за изборе одржане 17.12.2023. године додатно је погоршано у односу на претходни период, што се огледало у некоришћењу односно неблагоприятном коришћењу механизма из његове надлежности за обезбеђивање законитости поступања пружалаца медијских услуга, селективном објављивању података о мониторингу и непоштовању законских рокова за одлучивање, чиме је РЕМ суштински допринео стварању простора за пристрасно извештавање комерцијалних телевизија са националном покривеношћу током изборне кампање. РЕМ је, притом, за свој рад одговоран Народној скупштини, због чега је било неопходно да по конституисању новог сазива Скупштина затражи од РЕМ-а извештај о раду за период изборне кампање, нарочито узимајући у обзир околност да је резултате свог мониторинга РЕМ објавио само у односу на јавне медијске сервисе и кабловске телевизије, а да јавност није упозната са резултатима надзора над комерцијалним телевизијама са националном покривеношћу. Коначно, утврђивање неправилности у раду РЕМ-а дало би основ народним посланицима да размотре могућност предлагања разрешења оних чланова Савета РЕМ-а који су својим несавесним и неправилним радом кључно допринели неправилном поступању Регулатора.

У погледу дела препоруке који се односи на потребу да РЕМ проактивно користи законска овлашћења да поступа ex officio у случајевима кршења медијских прописа, на основу систематског надзора, Црта сматра да је потребно

- Унапредити механизам мониторинга програма, извештавања о налазима надзора и процедуре поступања по пријавама током изборног процеса.

У том смислу, извршити измене и допуне Закона о електронским медијима и тим законом недвосмислено одредити обавезе РЕМ-а. [Анекс 2023:7/1](#))

Ипак, у светлу локалних избора који ће бити одржани 2. јуна 2024. године, те узевши у обзир да је РЕМ тренутно у поступку рада на Правилнику о начину извршавања обавеза пружалаца медијских услуга током изборне кампање, сматрамо да је потребно да РЕМ управо овим Правилником уреди сопствене процедуре у погледу надзора над

понашањем ПМУ током изборних кампања, тако што ће јасно предвидети критеријуме којима ће се руководити приликом утврђивања плана надзора над понашањем ПМУ у односу на изборне кампање као и начин и динамику извештавања о налазима мониторинга. Ово не искључује неопходност да се иста питања регулишу и изменама закона.

Црта предлаже да се у Нацрт правилника о начину извршења обавеза пружалаца медијске услуге током изборне кампање уврсте нови чл. 8а-8г којима Регулатор прецизира начин на који ће спроводити надзор над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи и обавезује се да ће о налазима надзора благовремено извештава јавност. ([Анекс 2023:7/2](#))

2016:7 (делимично испуњена) *Законом би требало да се пропише једноставан, приступачан и ефикасан правни лек којим би се решавале неправилности изборног дана и омогућило оспоравање резултата избора. Сви приговори би морали да се преиспитају у прописаном процесу.*

Црта сматра да је неопходно:

- **Проширити право бирача да поднесе захтев за поништавање гласања на бирачком месту, односно приговора на гласање на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка.**

Изменама Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима из 2022. године сужена је могућност да бирачи заштите своје изборно право тиме што је ограничено право бирача да захтев, односно приговор, изборној комисији поднесе искључиво онда када га је бирачки одбор неосновано спречио да гласа или му је на бирачком месту повређено право на слободно и тајно гласање, а не и у случајевима када има сазнања да је његово изборно право повређено другом радњом или актом бирачког одбора или изборне комисије. Црта сматра да је неопходно изменити наведене законе (члан 148. став 2. Закона о избору народних посланика и члан 57. став 2. Закона о локалним изборима) тако да се омогући бирачу да поднесе захтев за поништавање гласања на бирачком месту, односно приговор на гласање на бирачком месту и у другим случајевима када је у поступку спровођења гласања на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка дошло до неправилности у спровођењу гласања на том бирачком месту. ([Анекс 2023:22](#))

2023:3 *Да би се побољшало ефективно остваривање бирачког права, Републичка изборна комисија требало би да развије и спроведе благовремен, свеобухватан и циљно усмерен програм едукације бирача, који укључује едукацију о правима бирача, превенцију групног гласања и значај тајности гласања. Детаљне информације и материјали за едукацију бирача требало би да буду доступни у више приступачних формата.*

Зато, Црта као приоритетну меру коју је могуће испунити до одржавања београдских и других локалних избора истиче следеће:

- **Укључити у едукативни програм за бираче и материјале који се односе на најчешће облике кршења изборног права на бирачком месту као и начине заштите изборног права.**

Црта сугерише да је неопходно да едукација бирача поред едукације о самом начину гласања, то јест о формалностима процеса, обухвати и едукацију бирача о облицима кршења изборног права на бирачком месту, као и о правним средствима заштите изборног права која су на располагању бирачима и начину њихове употребе.

Подношење и проглашење изборних листа

2022:15 (делимично испуњена) *Могло би се размотрити да се законом наложи органима за сертификацију да њихове услуге буду на располагању свим учесницима под недискриминаторним условима. Изборне власти треба да обезбеде одговорност за сва кривична дела или друге злоупотребе до којих је дошло током процеса подношења и проглашења кандидата.*

Како би се предупредила опасност од будућих злоупотреба на овом пољу, Црта предлаже следеће:

- **Омогућити бирачима да на брз и ефикасан начин провере да ли су и којој изборној листи потписали изјаву подршке.**

У складу с чланом 71 став 1 тачка 4 Закона о избору народних посланика приликом подношења изборне листе Републичкој изборној комисији се подноси и списак бирача који су потписали поднете изјаве да подржавају изборну листу у електронском облику који мора да садржи презиме и име бирача, његов ЈМБГ и податке о оверитељу који је оверио потпис на изјави. Републичка изборна комисија, како би проверила да ли лица која су потписала изјаве подршке имају изборно право, односно да ли су потписали изјаву подршке за неку раније проглашену изборну листу, шаље тај списак Министарству државне управе и локалне самоуправе. Дато Министарство врши проверу у својој бази података и даје повратну информацију Републичкој изборној комисији о броју потписника који имају изборно право и који нису раније потписали изјаву подршке за другу проглашену изборну листу, односно о броју лица која немају изборно право или су раније потписала изјаву подршке за другу проглашену изборну листу. На основу те информације Републичка изборна комисија може донети одлуку о проглашењу изборне листе (ако су испуњени и сви други законом прописани услови), односно закључак којим се налаже допуна изјава подршке бирача до законом прописаног броја. Мера је могуће имплементирати на начин да се она уведе као промена досадашње праксе и да се на интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе уведе могућност да бирач простим уношењем свог ЈМБГ и броја личне карте провери да ли је и којој изборној листи дао подршку, јер се неопходни подаци већ налазе у евиденцији Министарства државне управе и локалне самоуправе, што олакшава саму процедуру. Такође, могуће је имплементацији приступити и променом у законском оквиру, тако што ће се ова могућност предвидети за Министарство државне управе и локалне самоуправе као законска обавеза у Закону о избору народних посланика, по узору на обавезу изборне комисије, која је предвиђена чланом 55. Закона о избору народних посланика који уређује обавезу изборне комисије да на захтев бирача провери да ли је одређено лице евидентирано у изводу из бирачког списка да је гласало.

Финансирање изборне кампање

2023:17 - Законодавство би требало изменити како би се захтевало од Агенције за спречавање корупције да благовремено објави одлуке о кршењу Закона о спречавању корупције за време изборне кампање укључујући и све пратеће тужбе. Додатно, праћење усклађености са овим законом требало би да буде одређено као задатак теренских посматрача Агенције, уколико се настави са њиховим распоређивањем у будућим изборима.

Уз позив на састанак о даљем раду на испуњењу изборног процеса у Републици Србији, који је одржан у четвртак, 11. априла 2024. године, Црти је достављен Нацрт закона о допунама Закона о спречавању корупције. Чланом 1. врше се допуне члана 85. Закона и обавезује се Агенција за спречавање корупције да све одлуке о изрицању мера функционерима објави на свом сајту. Предложеном изменом рад Агенције за спречавање корупције постаће донекле транспарентнији, што се може оценити позитивним и, истовремено, минималним искорак. Црта сматра да би било корисно да овлашћени предлагач Народној скупштини предложи усвајање предложених решења.

Медији

2017:17 (Неиспуњена) Медији, нарочито јавни сервис, требало би да размотре усвајање мера којима ће сами да регулишу свој рад да би обезбедили праведну и независну уређивачку политику у праћењу изборне кампање, укључујући наглашавање јасног разграничења између званичних активности кандидата и њиховог појављивања као дела кампање како би се спречило да због извештавања о државним званичницима остали кандидати буду неправедно закинути.

Црта сматра да је неопходно **значајно унапређење професионалних стандарда** у раду Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине како би те куће и стварно, а не само номинално, функционисале као јавни медијски сервис грађана Србије.

Као једну од кључних мера за спровођење наведене препоруке, Црта предлаже:

- **Именовање радног тела - експертске радне групе за пружање подршке јавним медијским сервисима у усклађивању извештавања са најбољим стандардима професионализма и етике**

Радна група би, између осталог, пружила експертску подршку у изради стратегија и саморегулаторних аката којима би се уредила правила професионалног и непристрасног извештавања јавних медијских сервиса, с посебним акцентом на период изборних кампања. ([Анекс 2017:17](#))

Начин спровођења:

- 1) Подношење иницијативе јавним медијским сервисима за формирање радних тела;
- 2) Измене и допуне Закона о електронским медијима и обавезивање РЕМ-а да припреми методологију за праћење политичког плурализма у програму ЈМС и благовремено извештава јавност о налазима.

2022:20 (делимично испуњена) Регулисање медијског извештавања о функционерима који су такође и кандидати би могло бити додатно ојачано, укључујући продужење забране медијског извештавања о свим догађајима отварања и инаугурације за све време трајања кампање.

- У Закон о електронским медијима унети одредбе којима би били утврђени јасни критеријуми за утврђивање привилегованог положаја носилаца јавних функција током (целе) изборне кампање, који би се примењивали како на функционере који су истовремено кандидати тако и на оне који су истакнути представници подносилаца изборних листа односно предлагача кандидата. ([Анекс 2023:7/1](#); [Анекс 2023:7/2, предлог допуне члана 4. Нацрта правилника](#))

2023:19 *Да би пружили објективне информације о кандидатима и омогућили бирачима да донесу информисану одлуку, медији би требало да искористе своје право на уредничку независност и да избегавају, у оквиру вести и информативних програма, употребу материјала које су креирали политички субјекти, нарочито у периоду изборне кампање*

- **Употребу материјала које су креирали политички субјекти, нарочито у периоду изборне кампање, увек сматрати политичким оглашавањем**

У свом Завршном извештају о надзору и анализи програма изборне кампање 2022. године, РЕМ је препоручио да се *припремљени страначки видео материјали, које није произвео ПМУ, не приказују као редовна новинарска активност, већ да се ови садржаји објављују као изборне огласне поруке*. Црта, такође, указује на неопходност да се нормативни оквир унапреди како би се приказивање садржаја који имају елементе промоције политичких субјеката у информативном програму пружалаца медијских услуга сматрала прикривеним обликом политичког оглашавања, те како би се на ове врсте садржаја примењивали прописи о оглашавању. ([Анекс 2023:7](#)- предлог за допуну члана 8 (нови став 6.))

Посматрање избора

2023: 22 *Власти би требало да обезбеде адекватне услове домаћим и међународним посматрачима како би имали неометан и правовремени приступ свим информацијама у вези са изборима, и обављали своје активности у окружењу без притисака и застрашивања, у складу са међународним обавезама Србије.*

- **Омогућити акредитованим посматрачима увид у изборни материјал након завршетка гласања под истим условима као и представницима подносилаца изборних листа**
- **Омогућити акредитованим посматрачима подношење приговора односно захтева за поништење гласања на бирачком месту**

У циљу спровођења цитиране препоруке, Црта сматра да је неопходно, између осталог, допустити и акредитованим посматрачима увид у изборни материјал након завршетка гласања под истим условима као и представницима подносилаца изборних листа и кандидатима, што би учинило процес транспарентнијим. Такође, потребно је омогућити увид у изборни материјал након завршетка гласања до усвајања укупног извештаја о резултатима избора, ради обезбеђивања делотворности заштите изборног права. Препоруку је могуће спровести пре 2. јуна 2024. године.

У циљу спровођења Цртиног предлога, потребно је извршити измене и допуне Закона о избору народних посланика, како је предложено у [Анексу 2023: 22](#)

Развој догађаја након одржаних избора

2023: 24 *Законодавством би требало утврдити разумно кратке рокове Уставном суду за разматрање изборних жалби и омогућити продужени временски оквир за спровођење поновљених избора.*

Уз позив на састанак о даљем раду на испуњењу изборног процеса у Републици Србији, који је одржан у четвртак, 11. априла 2024. године, Црти је достављен Нацрт закона о изменама и допуни Закона о Уставном суду. Чланом 1. и 2. Нацрта врши се допуна и измена члана 76. и измена члана 77 тако да се уводи рокови за поступање Уставног суда поводом захтева за покретање изборног спора, и продужава се рок за одржавање избора у случају усвајања захтева. Став Црте је да је реч о изменама и допуни закона које могу имати позитивне последице, односно које подстичу правну сигурност и делотворност овог правног средства у изборном процесу. Из тог разлога, Црта сматра да би било корисно да овлашћени предлагач Народној скупштини предложи усвајање предложених решења.

ПРЕДЛОГ

ЗАКОН
О ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈЕДИНСТВЕНОМ
БИРАЧКОМ СПИСКУ

Члан 1.

У Закону о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС“, бр, 104/2009 и 99/2011), после члана 2. додаје се нови члан 2а, који гласи:

„Орган надлежан за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка

Члан 2а

Ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка врши Комисија коју образује Народна скупштина у складу са овим законом.“

Члан 2.

У члану 14. додаје се нови став 3. који гласи:

“Излагање бирачког списка подразумева излагање имена и презимена бирача по бирачким местима објавити, подаке о имену родитеља, пуној адреси домаћинства (укључујући и број стана) те назнаку да ли је бирач у бирачки списак уписан по основу пребивалишта или боравишта.”

Члан 3.

После члана 22. додају се нова глава Va и нови чл. 22а до 22л, који гласе:

„Va КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ, ВЕРИФИКАЦИЈУ И КОНТРОЛУ ТАЧНОСТИ И АЖУРИРАЊА БИРАЧКОГ СПИСКА

Положај Комисије

Члан 22а

Комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка (у даљем тексту: Комисија) је независно и самостално тело које врши јавна овлашћења у циљу: спровођења ревизије и утврђивања чињеничног стања о управљању вођењу и тачности бирачког списка; контролисања тачности и поступка ажурирања бирачког списка; доприноса повећању транспарентности и поверења грађана у бирачки списак.

Комисија има статус правног лица.

Комисија за свој рад одговара Народној скупштини, којој подноси годишњи извештај о раду, до краја фебруара текуће године за претходну годину.

Састав Комисије

Члан 22б

Комисију чини девет чланова и девет заменика чланова, од којих се шест чланова Комисије и њихових заменика бира на предлог посланичких група у Народној скупштини, док се три члана Комисије и њихови заменици бирају на предлог удружења грађана, која најмање десет година делују ради остваривања циљева у области изборног права (у даљем тексту: удружење грађана).

Народни посланик не може бити члан, односно заменик члана Комисије.

Услови за избор у чланство Комисије

Члан 22в

За члана, односно заменика члана Комисије може бити предложено само лице:

- 1) које је држављанин Републике Србије и има пребивалиште на територији Републике Србије;
- 2) које има најмање пет година искуства у области рада Комисије.

Избор чланова и заменика чланова Комисије

Члан 22г

Три највеће посланичке групе у Народној скупштини, које су подржале избор Владе, предлажу свака по једног члана и заменика члана Комисије.

Три највеће посланичке групе у Народној скупштини, које нису подржале избор Владе, предлажу свака по једног члана и заменика члана Комисије.

Удружења грађана из члана 22б став 1. овог закона заједно предлажу три члана и три заменика члана Комисије.

Одбор Народне скупштине надлежан за државну управу и локалну самоуправу (у даљем тексту: надлежни Одбор) испитује да ли су предлоге поднели овлашћени предлагачи из ст. 1. до 3. овог члана и да ли кандидат за члана, односно заменика члана Комисије испуњава услове за избор у чланство Комисије, након чега утврђује предлог листе од девет кандидата за чланове, односно заменике чланова Комисије, коју са образложењем подноси Народној скупштини на разматрање и усвајање.

Предлог подносиоца који није овлашћен предлагач из ст. 1. до 3. овог члана неће се разматрати, о чему надлежни Одбор обавештава подносиоца тог предлога.

Ако надлежни Одбор утврди да неки од предложених кандидата за члана, односно заменика члана Комисије не испуњава услове за избор у чланство Комисије, упутиће захтев овлашћеном предлагачу, који је предложио тог кандидата, да Одбору поднесе нови предлог кандидата за члана, односно заменика члана Комисије, у року од седам дана од дана пријема захтева.

Председник Народне скупштине сазива седницу Народне скупштине, на којој се разматра предлог листе кандидата за члана, односно заменика члана Комисије, у року од 15 дана од дана подношења предлога листе коју је утврдио надлежни Одбор.

О предлогу листе из става б. овог члана одлучује се у целини, јавним гласањем.

Чланови и заменици чланова Комисије су изабрани ако је за предлог листе гласала већина од укупног броја народних посланика.

Ако предлог листе не добије потребну већину гласова, нови поступак избора се покреће у року од 15 дана од дана одржавања седнице Народне скупштине на којој предлог листе није изгласан.

Трајање мандата

Члан 22д

Члан и заменик члана Комисије бирају се на период од пет година.

Члану и заменику члана Комисије мандат престаје по сили закона, а Народна скупштина по службеној дужности утврђује престанак његовог мандата:

1) због истека периода на који је биран;

2) у случају смрти;

3) у случају губитка изборног права;

4) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци;

5) ако изгуби радну способност;

6) ако буде изабран за народног посланика;

7) ако поднесе оставку у писменој форми;

8) у другим случајевима предвиђеним законом.

Народна скупштина разрешава дужности члана, односно заменика члана Комисије:

1) ако се накнадно утврди да не испуњава услове за чланство у Комисији прописане овим законом;

2) ако без оправданог разлога пропусти или одбије да обавља дужност члана, односно заменика члана у периоду од најмање три месеца непрекидно или у периоду од 12 месеци у коме најмање шест месеци не обавља своју дужност.

Народна скупштина покреће поступак за избор новог члана, односно заменика члана Комисије у року од 90 дана пре истека мандата члана, односно заменика члана Комисије.

Новог члана, односно заменика члана Комисије предлаже исти овлашћени предлагач који је предложио члана, односно заменика члана Комисије коме је истекао или престао мандат, односно који је разрешен дужности.

Народна скупштина у року од 30 дана од дана истека или престанка мандата, односно од дана разрешења дужности члана, односно заменика члана Комисије, бира новог члана, односно заменика члана Комисије.

Престанак мандата пре истека времена

Члан 22ђ

У случају престанка мандата члана, односно заменика члана Комисије пре истека времена на које је изабран, овлашћени предлагач који је предложио члана, односно заменика члана којем је престао мандат, дужан је да предложи избор новог члана, односно заменика члана у року од 15 дана од дана престанка мандата претходног члана, односно заменика члана Комисије.

На поступак избора новог члана, односно заменика члана у случају из става 1. овог члана, сходно се примењују одредбе члана 22г. овог закона.

Прва седница Комисије

Члан 22е

Прву седницу Комисије сазива председник Народне скупштине.

Комисија на првој седници бира председника Комисије, из реда чланова Комисије који су изабрани на предлог удружења грађана.

За председника Комисије изабран је члан за кога је гласала већина од укупног броја чланова Комисије, од којих најмање три члана Комисије изабрана на предлог посланичких група и најмање два члана Комисије изабрана на предлог удружења грађана.

Председник Комисије сазива седнице Комисије, председава седницама и стара се о реду на седницама, као и о спровођењу плана рада Комисије.

Комисија на првој седници доноси Пословник о раду којим ближе уређује организацију и начин свог рада.

Комисија на првој седници доноси план рада Комисије.

Делокруг рада Комисије

Члан 22ж

Комисија је овлашћена да обавља следеће послове:

- 1) анализира податке из бирачког списка на нивоу личних података (име, име оца, презиме, место и адреса пребивалишта);
- 2) анализира правну ваљаност решења на основу којих се врше промене у бирачком списку;
- 3) анализира/прати статистичке параметре кретања бирачког списка;
- 4) анализира процес ажурирања и ауторизације над променама у бирачком списку;
 - 5) анализира поступање Управног инспектората у поступку надзора над радом референата за бирачки списак;
 - 6) анализира податке министарства надлежног за унутрашње послове о кретању становништва и усклађености са подацима у бирачком списку;
 - 7) анализира поступања службеника министарства надлежног за унутрашње послове задужених за послове са грађанима (одобравање пребивалишта и боравишта грађана);
 - 8) иницира и координира теренску контролу бирача на основу анализа бирачког списка у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове и министарством надлежним за послове управе;
 - 9) иницира отклањање утврђених неправилности у бирачком списку;
 - 10) иницира покретање поступака за утврђивање одговорности ако у поступку утврђивања чињеница о управљању и тачности бирачког списка нађе да постоје основи сумње да је дошло до кршења закона тако што повреду закона пријављује надлежним органима;
 - 11) иницира објављивање дела бирачког списка, статистичких кретања у бирачком списку, пребивалишта, боравишта, пасивизације и других релевантних података у вези са бирачким списком;
 - 12) иницира објављивање релевантних података везаних за бирачки списак и да израђује периодичне извештаје о статусу бирачког списка;
 - 13) иницира кампању за едукацију бирача о ажурирању бирачког списка у сарадњи са јавним медијским сервисима и министарством надлежним за послове управе;
 - 14) координира релевантне институције ради ефикасног спровођења мера за унапређење интегритета бирачког списка;
 - 15) спроводи друге анализе неопходне да би се утврдио степен интегритета поступка ажурирања бирачког списка.

Одлучивање

Члан 22з

Комисија одлучује већином гласова свих чланова Комисије.

Одлука Комисије је усвојена ако је за њу гласало најмање два члана изабрана на предлог удружења грађана и најмање три члана изабрана на предлог посланичких група.

Заменик члана Комисије има право гласа у одсуству члана Комисије кога замењује.

Заменик члана Комисије замењује члана Комисије у случају његовог одсуства или престанка дужности члана одбора, до избора новог члана одбора.

Заменик члана Комисије има иста права и дужности као и члан кога замењује.

Учесници у раду Комисије без права одлучивања

Члан 22и

У раду Комисије, без права одлучивања, учествују:

- три представника министарства надлежног за послове управе, и то из реда запослених у Управном инспекторату, Сектору за регистре и локалну самоуправу и Служби за информационе технологије министарства;

- један представник министарства надлежног за унутрашње послове;

- један представник Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Органи из члана става 1. овог члана дужни су да одреде своје представнике, у року од 15 дана од дана пријема захтева Комисије.

У раду Комисије, без права одлучивања, по позиву Комисије, могу учествовати и:

- представници међународних организација и стручњаци са знањем из области рада Комисије;

- државни службеници и запослени у органима аутономних покрајина, односно органима једница локалних самоуправа, са знањем из области рада Комисије, које одреди руководиоца органа у којима су ова лица запослена.

Позвана лица из става 2. овог члана дужна су да Комисији учине доступним све информације неопходне за остваривање циљева Комисије прописаних овим законом.

Посматрачи рада Комисије

Члан 22ј

Рад на седници Комисије могу посматрати представници других удружења грађана и међународних организација (у даљем тексту: посматрачи рада Комисије), без права учешћа.

Посматрачи рада Комисије, заинтересовани за посматрање рада на седници Комисије, благовремено подносе пријаве Комисији, са именима својих представника.

Представници посматрача рада Комисије имају право да присуствују свим седницама Комисије, осим када је искључена јавност.

Председник Комисије је дужан да о одржавању седнице Комисије благовремено обавести заинтересоване посматраче рада Комисије.

Комисија је дужна да представнику посматрача рада Комисије и преводиоцу у његовој пратњи омогући несметано посматрање рада Комисије.

Представник посматрача и преводиоца у његовој пратњи дужни су да службене легитимације носе на видном месту.

Јавност рада Комисије

Члан 22к

Рад Комисије је јаван.

Јавност рада Комисије се обезбеђује објављивањем на интернет страници Народне скупштине: сазива Комисије, годишњих извештаја о раду, планова рада, записника са одржаних седница Комисије и других информација из делокруга рада Комисије од значаја за јавност.

Изузетно, Комисија, на предлог члана Комисије, може одлучити да искључи јавност из законом предвиђених разлога.

Служба Комисије

Члан 22л

Стручне, административне и техничке послове за потребе рада Комисије обављају запослени у Служби Народне скупштине, које одреди генерални секретар Народне скупштине.

Комисија има секретара и заменика секретара, које именује генерални секретар Народне скупштине из реда запослених у Служби Народне скупштине.

За секретара, односно заменика секретара Комисије може бити именовано само оно лице које има високо образовање у области правних наука.“

Прелазне одредбе

Члан 3.

Посланичке групе у Народној скупштини и удружења грађана из члана 22г ст. 1. до 3. овог закона дужни су да поднесу предлоге кандидата за члана, односно заменика члана Комисије у року од 15 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Надлежни одбор је дужан да одржи седницу на којој ће утврдити предлог листе кандидата из члана 22г став 4. овог закона, који подноси Народној скупштини на разматрање и усвајање, у року од 15 дана од истека рока из става 1. овог члана.

Народна скупштина образује Комисију избором свих девет чланова и заменика чланова Комисије, у року од 30 дана од дана подношења предлога листе кандидата из става 2. овог члана.

Завршна одредба

Члан 4.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ОСНОВНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. се предвиђа Комисија као орган надлежан за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка коју образује Народна скупштина Републике Србије, чиме се испуњава и препорука 4 КДИЛП из извештаја који се односи на изборе одржане 2023. године.

Чланом 2. чине се транспарентнијим јавно доступни подаци о бирачком списку тако што ће осим имена и презимена бирача по бирачким местима објавити и подаци о имену родитеља, пуној адреси домаћинства (укључујући и број стана) и означити да ли је бирач у бирачки списак уписан по основу пребивалишта или боравишта.

Чланом 3. се додаје нова глава Va и нови чланови од 22a до 22л којима се уређују питања од значаја за оснивање, рад и функционисање Комисије за ревизију, верификацију и контролу тачности бирачког списка.

Члан 22a уређује положај и циљеве оснивања Комисије. Прописује се да је Комисија независно и самостално тело које врши јавна овлашћења и има статус правног лица. Овим чланом утврђују се и циљеви оснивања комисије. На првом месту то је спровођење ревизије и утврђивање чињеничног стања о управљању, вођењу и тачности бирачког списка, затим контролисање тачности и поступака ажурирања бирачког списка, као и допринос повећању транспарентности и поверења грађана у бирачки списак. Предвиђено је и да Комисија за свој рад одговара Народној скупштини, којој је дужна да подноси годишњи извештај о раду, до краја фебруара текуће године за претходну годину, што додатно обезбеђује легитимитет у њеном раду.

Члан 22б уређује састав комисије. Он предвиђа да Комисију чини девет чланова и заменика чланова које бира Народна скупштина. Шест чланова и заменика чланова се бира на предлог посланичких група у Народној скупштини, док се три члана и заменика члана бирају на предлог удружења грађана, која најмање десет година делују ради остваривања циљева у области изборног права. Оваквим решењем обезбеђује се инклузивност, транспарентност и заступљеност различитих политичких интереса у раду Комисије. Додатно је прописано да ова функција није спојива с функцијом народног посланика. Таква одредба има за циљ да установи Комисију као стручно тело, што се додатно прецизира и каснијим одредбама.

Члан 22в прописује услове за чланство у Комисији. Лице које је предложено за члана, односно заменика члана мора бити држављанин Републике Србије и имати пребивалиште на њеној територији. Члан или заменик члана мора бити и високо образован, односно имати најмање пет година искуства у области рада Комисије. На тај начин се обезбеђује да чланови и заменици чланова Комисије буду лица која су квалификована, стручна и имају искуство од значаја за рад Комисије.

Члан 22г уређује поступак избора чланова и заменика чланова Комисије. Прописано је да шест чланова предлажу три највеће посланичке групе које су подржале избор Владе и три највеће посланичке групе које нису подржале избор Владе на паритетној основи, а свака од њих по једног члана и заменика члана. На тај начин се обезбеђује укљученост политичких странака власти и опозиције у процес ревизије бирачког списка. Прописано је и да удружења грађана заједно предлажу три члана и три заменика члана Комисије, што гарантује да ће процес бити инклузиван и транспарентан. Поступак избора чланова, односно заменика чланова се наставља у Одбору Народне скупштине који је надлежан за државну управу и локалну самоуправу. Одбор испитује да ли су предлоге поднели субјекти који имају такву легитимацију, као и да ли кандидат за члана, односно заменика члана Комисије испуњава прописане услове за избор у чланство Комисије. Након тога, Одбор утврђује предлог листе од девет кандидата за чланове, односно заменике чланова Комисије коју подноси Народној скупштини на усвајање. Председник Народне скупштине је дужан да у року од 15 дана од подношења предлога листе кандидата сазове седницу Народне скупштине на којој ће се разматрати предлог листе кандидата, који се може у целости усвојити или одбити. За усвајање предлога листе и избор чланова и заменика чланова Комисије захтева се апсолутна већина у Народној скупштини. Решења којима се прописује да се предлог листе може само у целости усвојити и да је за то потребна апсолутна већина, гарантују да ће се у поступку избора чланова Комисије остварити шири политички консензус који је неопходан у оваквим процесима. Уколико предлог листе не добије апсолутну већину, нови поступак избора се покреће у року од 15 дана о дана одржавања седнице на којој предлог листе није усвојен.

Члан 22д прописује трајање мандата члана и заменика члана Комисије, затим разлоге за престанак мандата члана и заменика члана Комисије, разлоге за њихово разрешење, као и поступак избора новог члана и заменика члана Комисије. Прописан је мандат у трајању од пет година за члана и заменика члана Комисије. На тај начин је обезбеђено да Комисија не буде везана за један сазив Народне скупштине, чиме је додатно потврђена њена независност, али јој је и омогућено да послове из своје надлежности обавља у континуитету неvezано за политичке прилике у парламенту. Разлози за престанак мандата члана, односно заменика члана по сили закона тичу се наступања одређених правних чињеница које представљају сметњу за обављање функције у Комисији. На првом месту, мандат члана престаје истеком петогодишњег мандата, у случају смрти, у случају губитка изборног права, губитком радне способности, избором за народног посланика, подношењем оставке у писменој форми или уколико је правноснажном судском пресудом осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци. У овим случајевима Народна скупштина *ex officio* констатује престанак мандата. Прописано је и да Народна скупштина може разрешити члана и заменика члана Комисије из два разлога. Први се односи на неиспуњеност услова за чланство у Комисији, а други је дисциплинског карактера - уколико члан пропушта или одбија да обавља своје дужности у периоду од најмање три месеца непрекидно или у периоду од 12 месеци у коме најмање шест месеци не обавља своју дужност. Овакво решење има за циљ да обезбеди савесност у раду чланова и заменика чланова Комисије. Одређено је да Народна скупштина има дужност да покрене поступак за избор новог члана, односно заменика члана Комисије у року од 90 дана пре истека мандата члана, односно заменика члана. Такође, у случају престанка мандата или

разређења члана, односно заменика члана Народна скупштина је дужна да у року од 30 дана изабере новог члана, односно заменика члана Комисије. Додатно, прописано је да новог члана, односно заменика члана Комисије предлаже исти овлашћени предлагач који је предложио члана, односно заменика члана коме је истекао или престао мандат, односно који је разрешен дужности. Такви решењем обезбеђен је опстанак паритета и инклузивности у раду Комисије и након наступања оваквих чињеница.

Члан 22ђ додатно прецизира поступак избора новог члана, односно заменика члана Комисије у случају престанка мандата. Прописано је да је овлашћени предлагач дужан да предложи новог члана, односно заменика члана у року од 15 дана од дана престанка мандата претходног члана, односно заменика члана. Такође, одређено је да се на поступак избора новог члана сходно примењују одредбе које се односе на избор чланова и заменика чланова Комисије (члан 22г.).

Члан 22е уређује рад Комисије на првој седници Комисије, као и начин њеног сазивања. Прописано је да прву седницу сазива Председник Народне скупштине. Одређено је да Комисија мора да изабере председника Комисије на првој седници, те да председник мора бити из реда чланова које су предложила удружења грађана. На овај начин обезбеђена је неутралност и непристрасност председника Комисије. Такође, прописано је да се председник бира апсолутном већином, али и да је потребно да за његов избор гласа најмање три члана изабрана на предлог посланичких група, односно најмање два члана изабрана на предлог удружења грађана. На овај начин обезбеђено је да чланови који долазе у Комисију на предлог политичких актера не могу да надгласавају чланове који долазе на предлог удружења грађана, односно установљено је својеврсно право вета за чланове који су изабрани на предлог удружења грађана. Одређено је и да председник Комисије сазива седнице Комисије, председава седницама, да се стара о реду на седницама Комисије, као и о спровођењу плана рада Комисије који је Комисија дужна да усвоји, такође, на првој седници. Додатно, прописано је и да је Комисија дужна да на првој седници усвоји и Пословник о раду.

Члан 22ж прописује делокруг рада Комисије. Одређено је да Комисија у свом раду овлашћена да обавља: анализу података из бирачког списка на нивоу личних података; анализира правну ваљаност решења на основу који се врше промене у бирачком списку; анализира и прати статистичке параметре кретања бирачког списка; анализира процес ажурирања и ауторизације над променама у бирачком списку; анализира поступање Управног инспектората у поступку надзора на радом референата за бирачки списак; анализира податке министарства надлежног за унутрашње послове о кретању становништва и усклађености са подацима у бирачком списку; анализира поступања службеника министарства надлежног за унутрашње послове задужених за послове с грађанима (одобравање пребивалишта и боравишта грађана); иницира и координира теренску контролу бирача на основу анализа бирачког списка у сарадњи с министарством надлежним за унутрашње послове и министарством надлежним за послове управе; иницира отклањање утврђених неправилности у бирачком списку; иницира покретање поступака за утврђивање одговорности ако у поступку утврђивања чињеница о управљању и тачности бирачког списка нађе да постоје основи сумње да је дошло до кршења закона тако што повреду закона пријављује надлежним органима; иницира објављивање дела

бирачког списка, статистичких кретања у бирачком списку, пребивалишта, боравишта, пасивизације и других релевантних података у вези с бирачким списком; иницира објављивање објављивање релевантних података у вези с бирачким списком и да израђује периодичне извештаје о статусу бирачког списка; иницира кампању за едукацију бирача о ажурирању бирачког списка у сарадњи с јавним медијским сервисима и министарством надлежним за послове управе; координира релевантне институције ради ефикасног спровођења мера за унапређење интегритета бирачког списка; спроводи друге анализе неопходне да би се утврдио степен интегритета поступка ажурирања бирачког списка.

Члан 22з одређује начин одлучивања Комисије. Прописано је да Комисија одлучује апсолутном већином, као и да је за усвајање одлуке потребно да за њу гласа најмање три члана који су изабрани на предло посланичких група и најмање два члана који су изабрани на предлог удружења грађана. На тај начин онемогућено је да чланови изабрани на предлог посланичких група доносе самостално одлуке, искључујући тако чланове изабране на предлог удружења грађана. Додатно, таквим решењем је установљено својеврсно право вета за чланове удружења грађана, без чијих гласова неће бити могуће доношење одлука. Такође, решење по ком се траже гласови два члана изабраних на предлог удружења грађана омогућава да се и у оквиру те групе чланова одлуке доносе већином. То све у коначници доприноси да чланови изабрани на предлог удружења грађана, као неутрални и непристрасни, имају кључну улогу у процесу доношења одлука.

Члан 22и одређује ко су учесници у раду Комисије без права одлучивања. Учесници у раду Комисије без права одлучивања су подељени у две групе. Прву групу чине: три представника министарства надлежног за послове управа, и то из реда запослених у Управном инспекторату, Сектору за регистре и локалну самоуправу и Служби за информационе технологије министарства; један представник министарства надлежног за унутрашње послове; и један представник Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Они су дужни да одреде своје представнике у року од 15 дана од пријема захтева Комисије. Прва група учесника у раду без права одлучивања јесте у одређеном смислу и саставни део целокупног рада Комисије, односно и превасходно у оним областима које се односе на делокруг њиховог рада. С друге стране, другу групу учесника у раду Комисије без права одлучивања чине: представници међународних организација и стручњаци са знањем из области рада Комисије; и државни службеници и запослени у органима аутономних покрајина, односно органима јединица локалних самоуправа, са знањем из области рада Комисије, која одреди руководилац органа у којима су ова лица запослена. Друга група учесника у раду Комисије без права одлучивања учествује у раду Комисије само по њеном позиву и у областима које се односе на њихову експертизу, односно радно место.

Члан 22ј уређује положај посматрача рада Комисије. Прописано је да рад на седници Комисије могу посматрати представници других удружења грађана и међународних организација, без права учешћа. Одређено је да посматрачи пријаве подносе директно Комисији, са списком своји представника. Додатно, одређено је и да посматрачи имају право да присуствују свим седницама комисије, чиме је обезбеђена додатна транспарентност у раду Комисије. Изузетно, посматрачи не могу присуствовати седницама Комисије када је искључена јавност.

Члан 22к прописује да је рад Комисије јаван. Одређено је да се јавност рада Комисије обезбеђује објављивањем на интернет страници Народне скупштине: сазива Комисије, годишњих извештаја о раду, планова рада, записника са одржаних седница Комисије и других информација из делокруга рада Комисије од значаја за јавност. На тај начин Комисија обезбеђује увид јавности у њен рад и поступање. Прописано је и да Комисија може одлучити, на предлог члана Комисије, да искључи јавност из законом предвиђених разлога.

Члан 22л прописује да Комисији у раду помаже служба Комисије. Одређено је да стручне, административне и техничке послове за потребе рада Комисије обављају запослени у Служби Народне скупштине, које одређује генерални секретар Народне скупштине. Такође, Комисија има секретара и заменика секретара које именује генерални секретар Народне скупштине из реда запослених у Служби Народне скупштине. Коначно, прописано је да за секретара, односно заменика секретара Комисије може бити именовано само оно лице које има високо образовање у области правних наука. На тај начин обезбеђена је и неопходна стручна подршка у раду Комисије.

Чланом 3. се прописују рокови за избор првих чланова Комисије. Одређено је да су посланичке групе и удружења грађана дужна да, као овлашћени предлагачи, поднесу предлоге кандидата за члана, односно заменика члана Комисије у року од 15 дана од дана ступања на снагу овог закона. Надлежни одбор је дужан да одржи седницу на којој ће утврдити предлог листе кандидата и поднети је на усвајање Народној скупштини у року од 15 дана од истека рока прописаног за подношење предлога кандидата од стране овлашћених предлагача. Коначно, обавезује се Народна скупштина да у року од 30 дана од дана подношења предлога листе кандидата образује Комисију избором свих девет чланова и заменика чланове Комисије.

Чланом 4. се прописује да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**ЗАКОН
О ИЗМЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ
КОРУПЦИЈЕ**

Члан 1.

У Закону о спречавању корупције ("Службени гласник РС" број 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22) у члану 50. после става 5. додају се нови ст. 6. и 7. који гласе:

„Јавни функционер не може током изборне кампање да организује, спроводи нити да учествује у активностима које промовишу планове и резултате рада органа јавне власти односно имају за повод започињање изградње, реконструкцију или пуштање у употребу објеката чија је изградња финансирана средствима из буџета или јавних фондова, или од стране других правних лица која оснива или финансира у целини, односно у претежном делу орган јавне власти, под чиме се посебно подразумевају инфраструктурни објекти као што су путеви, водоводи, далеководи, канализације и објекти спортске, образовне или друге друштвене намене.

Под органом јавне власти у смислу става 6. овог члана сматрају се органи Републике Србије, органи аутономне покрајине, органи локалне самоуправе или организације којој је поверено вршење јавних овлашћења.“

Досадашњи ст. 6. и 7. постају ст. 8. и 9.

Досадашњи став 6. који постаје став 8. мења се и гласи:

„Одредба става 4. овог члана не односи се на народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе.“

У досадашњем ставу 7. који постаје став 9. речи: „1, 2 ,4 и 5“ замењују се речима: „1, 2, 4, 5 и 6.“

Члан 2.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ОСНОВНИХ РЕШЕЊА

Члан 1. Предложеним изменом и допуном члана 50. настоји се да се правни оквир у одређеној мери усклади са међународним препорукама и стандардима који се односе на успостављање јасне границе између страначке и државничке активности током изборне кампање. Граница између партијског и државног у сваком наредном изборном процесу је све је мање уочљива. Након посматрања парламентарних избора у Србији у децембру 2023. Године, у последњем извештају ОЕБС/КДИЉП инсистира на томе да је граница између државе и странке учињена нејасном и, између осталог, наводи: “Закон дозвољава јавним функционерима, укључујући и председника, да учествују у политичким активностима, уколико то није у сукобу са њиховом функцијом. Председник Вучић, иако није био кандидат на овим изборима, преузео је главну улогу у активностима кампање и био је стално присутан на догађајима СНС-а, појављивао се на телевизији и билбордима, чиме је његовој странци дата неоправдана предност.”

Један од главних налаза посматрања кампање за изборе одржане у децембру 2023. године посматрачке мисије Црте је да је брисање границе између државе и (доминантне) партије прерасло у ситуацију у којој је државни апарат деловао као средство за спровођење кампање владајуће странке. Употреба државе за партијске интересе манифестовала се у широком распону – од ванредних буџетских давања до ангажовања државних институција у ширењу говора мржње и дифamacији опозиције.

Неиспуњавање ове препоруке директно доводи у питање и став 5.4 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. Године, који прописује да ће државе учеснице пазити на „јасно разграничење између државе и политичких странака; то се посебно односи на странке, које се неће спајати са државом“ Такође, Заједничким упутствима ОЕБС/КДИЉП-а и Венецијанске комисије о превенцији и мерама против злоупотребе јавних ресурса током изборног процеса успостављен је стандард да је „у правном оквиру потребно предвидети ефективне механизме који забрањују званичницима да неоправдано искоришћавају функције организовањем јавних догађаја за потребе изборне кампање, укључујући добротворне догађаје или догађаје који подржавају или дискредитују било коју политичку партију или кандидата.”

Чланом 2. Предвиђено је ступање на снагу закона наредног дана од дана објављивања, како би измене имале ефекта на изборе за одборнике у скупштинама општина и градова расписане за 2. Јун 2024. Године

Анекс 2023:7/1

2023:7

2022:20

ПРЕДЛОГ

ЗАКОН

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКИМ МЕДИЈИМА

Члан 1.

У Закону о електронским медијима („Службени гласник РС“ , број 92/23), у члану 33. став 4. брише се.

Досадашњи ст. 5. и 6. постају ст. 4. и 5.

После става 5. додају се нови ст. 6 - 14. који гласе:

„План надзора програма пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом Регулатор доноси најкасније 6 месеци пре почетка године у којој се одржавају избори.

У поступку утврђивања плана надзора програма у вези са изборном кампањом, Регулатор спроводи јавну расправу која почиње даном објављивања нацрта плана надзора на интернет презентацији Регулатора и траје најмање 15 дана.

Изузетно, у случају расписивања превремених избора, Регулатор без одлагања, а најкасније наредног дана од дана расписивања избора покреће јавну расправу о плану надзора у вези са изборном кампањом, тако да исти буде усвојен најкасније 10 дана од дана расписивања избора.

План надзора програма током изборне кампање обухвата најмање:

- 1) надзор над усклађеношћу са одредбама закона и других прописа који уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом и циљеве у складу са ставом 3. овог члана;
- 2) критеријуме за избор узорка из става 6. овог члана;
- 3) одабир периода посматрања;
- 4) одабир врста програма који су предмет надзора тако да осим изборног програма (информисање о кампањи, интервјуи, дебате) буде обухваћено и извештавање о јавним функционерима;

5) начин спровођења квалитативне и квантитативне анализе предизборног извештавања пружалаца медијских услуга, односно њиховог програмског садржаја, укључујући и мерење времена приказивања актера, одабир субјеката, мерење објеката (актера о којима се говори), начин за одређивање тоналитета медијских објава које се тичу учесника на изборима.

План надзора пружалаца медијских услуга током изборне кампање обавезно обухвата јавне медијске сервисе, пружаоце медијских услуга којима је издата дозвола за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју целе Републике, одговарајући узорак ималаца дозволе за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју региона односно на локалном подручју, као и осталих пружалаца медијских услуга у надлежности Републике Србије.

Критеријуми за избор узорка обухваћеног планом надзора током изборне кампање су нарочито:

- 1) гледаност или слушаност одређене медијске услуге у релевантној зони покривања, при чему се гледаност односно слушаност одређују на основу података овлашћене агенције специјализоване за истраживање гледаности односно слушаности;
- 2) доступност у дистрибуционим платформама;
- 3) релевантност пружаоца медијске услуге за конкретне изборе поводом којих се спроводи надзор;
- 4) околност да ли су и у ком износу пружалац медијске услуге добијао средстава кроз суфинансирање пројеката у области јавног информисања у периоду од проглашења укупних резултата претходних избора до дана утврђивања узорка, при чему се приоритетно у узорак уврштавају пружаоци медијске услуге који су примили највише средстава и
- 5) други критеријуми који су од значаја за постизање циљева надзора.

У току трајања изборне кампање Регулатор је дужан да редовно, а најмање на сваке две недеље, објављује писане извештаје о спроведеном надзору у извештајном периоду, као и да најкасније у року од 30 дана од објављивања укупног извештаја о резултатима избора објави завршни извештај о надзору пружалаца медијских услуга електронских медија током изборне кампање, а све у складу са планом надзора програма током изборне кампање.

Извештаји из става 1. овог члана обавезно садрже:

- 1) налазе стручне службе Регулатора у вези са равномерном заступљеношћу кандидата, односно изборних листа у медијима,
- 2) податке о извештавању медија о активностима кандидата,
- 3) евиденцију јавних наступа изборних актера у улози државних функционера и кандидата,
- 4) контекст у коме се говори о одређеном учеснику избора;

5) податке о оглашавању, посебно о броју закупљених секунди сваког политичког субјекта и терминима емитовања огласне поруке;

6) друге важне аспекте рада медија који могу имати утицај на објективно и свеобухватно информисање грађана о кандидатима и изборним програмима.

Регулатор извештаје из става 1. овог члана објављује на својој интернет страници.“

Члан 2.

У члану 38. после става 7. додају се нови ст. 8 - 13. који гласе:

„На основу сваке пријаве поднете у току изборне кампање од стране лица из члана 36. став 1. овог закона, као и на основу пријаве политичке странке, коалиције политичких странака или групе грађана која је подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата на изборима, Регулатор закључком покреће испитни поступак даном пријема пријаве.

Закључак о покретању испитног поступка из става 8. овог члана Регулатор ради изјашњења доставља пружаоцу медијске услуге против кога је покренут поступак у року од 24 часа од пријема пријаве.

У испитном поступку из става 8. овог члана стручна служба Регулатора надлежна за надзор и анализу сачињава извештај о надзору над пријављеним програмским садржајем.

Регулатор је дужан да по свакој пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи донесе решење којим се изриче мера пружаоцу медијске услуге или решење којим се поступак обуставља, у року од пет дана од дана достављања закључка о покретању поступка пружаоцу медијске услуге.

Извештај из става 10. овог члана саставни је део образложења решења из става 11. овог члана.

Решење из става 11. овог члана је коначно и против њега се може покренути управни спор.“

Члан 3.

У члану 62. став 7. мења се и гласи:

„Под прикривеним приказивањем предизборног програма у смислу става 3. овог члана подразумева се представљање политичких субјеката и њихових активности, као и представљање активности јавних функционера у смислу прописа који уређују спречавање сукоба интереса (у даљем тексту: јавни функционер) у форми медијског садржаја са намером да то представљање има сврху политичке промоције и да може да доведе јавност у заблуду у погледу његове стварне природе, а која нема уредничко оправдање.“

После става 7. додају се нови ст. 8 – 11 који гласе:

„Медијско извештавање о активностима јавних функционера који су кандидати за председника Републике, народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе односно који су истакнути представници политичких субјеката који су предлагачи кандидата односно подносиоци изборних листа преко редовних медијских садржаја, које је промотивног карактера и које нема уредничко оправдање није дозвољено током целокупног трајања изборне кампање и најмање две недеље пре почетка изборне кампање, што се нарочито односи на извештавање о званичним јавним скуповима на којима се отварају инфраструктурни и други објекти (путеви, мостови, школе, болнице, фабрике и сл.), односно обележавања почетка такве изградње таквих објеката.

Сматраће се да уредничко оправдање из става 8. овог члана не постоји нарочито ако:

- 1) се не ради о саопштењима органа јавне власти која су хитне природе која се односе на угроженост живота, здравља, безбедности или имовине;
- 2) је трајање медијског садржаја у вези са активностима политичких субјеката и функционера таквог обима да не оправдава остваривање права грађана на обавештеност у смислу закона који уређује јавно информисање;
- 3) Уколико је садржина говора јавног функционера таква да може утицати на бираче, а нарочито уколико се у свом говору осврће на резултате рада органа у ком обавља функцију, уколико излаже делове програма учесника избора или уколико своје појављивање у својству функционера користи како би дискредитовао друге политичке субјекте или кандидате;
- 4) пружалац медијске услуге током изборне кампање приказује програмски садржај у коме функционер који је кандидат или истакнути представник политичког субјекта који је кандидат на изборима промовише резултате рада органа власти
- 5) се ради о директним или одложеним преносима страначких скупова, митинга и других активности које се односе на политичко деловање;
- 6) се ради о директним или одложеним преносима активности функционера који немају директне везе са функцијом коју ти функционери обављају;
- 5) се ради о медијском праћењу активности политичких субјеката и функционера који немају директне везе са функцијом коју ти функционери обављају;
- 6) у другим случајевима када медијско праћење активности политичких субјеката и функционера превазилази оквире уобичајеног новинарског извештавања.

Забране и ограничења из овог члана се односе на све врсте медијских садржаја пружалаца медијских услуга.

Изузетно, од забрана и ограничења из овог члана изузимају се кратки извештаји са изборног скупа у оквиру изборних медијских садржаја, по начелима транспарентности,

објективности и недискриминаторног третмана свих политичких странака, кандидата и носилаца изборних листа.“

Члан 4.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије.“

ОБЈАШЊЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. је предложено прецизирање одредаба о спровођењу надзора над пружаоцима медијских услуга током изборне кампање које се ослања на препоруке дате у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/КДИГП :

- 1) Закони треба да понуде јасне и објективне критеријуме за избор медија који ће бити предмет мониторинга. Иако би РЕМ требало да у свој узорак уврсти све релевантне медије, укључујући оне са националном покривеношћу, један од основних критеријума требало би да буде величина публице канала.
- 2) Методологија мониторинга требало би да буде јасно утврђена у транспарентном процесу одстране РЕМ-а уз консултације са заинтересованим странама. Мониторинг треба да се заснива на квалитативним и квантитативним параметрима.
- 3) У погледу обухвата, мониторинг не треба да се фокусира искључиво на изборне програме (информисање о кампањи, интервјуе и дебате) већ треба да се прошири и на извештавање о јавним функционерима.

Додатно, одредбама нових ст. 12-14. предложена су решења која ће обавезати Регулатора да током изборне кампање објављује периодичне извештаје о налазима спроведеног мониторинга. Будући да је Регулатор негирао своју дужност да о налазима мониторинга обавештава јавност (парламентарни избори 2016, председнички избори 2017, београдски избори 2018.) неопходно је овим законом прецизирати његове обавезе.

Члан 2 Одредбама члана 38. Предлога закона о електронским медијима прописано је да пријава има дејство иницијативе за покретање испитног поступка, а подносилац пријаве нема својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе (став 3.) те да, ако Регулатор поступајући по пријави утврди да не постоје услови за покретање испитног поступка по службеној дужности, обавестиће о томе подносиоца без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема пријаве (став 5.). Из цитираних одредаба члана 38. произлази да, у оним случајевима у којима Регулатор није оценио да има места покретању поступка, поступање по пријави неће за исход имати доношење образложеног, коначног управног акта који може бити предмет судске контроле. Овакав принцип примењује се без обзира на то да ли подносилац пријавом указује на повреду личног или општег интереса. Одредба је нарочито спорна у контексту надлежности које Регулатор има у току изборне кампање и у супротности је са обавезама ОЕБС-а. Наиме, став 5.10 ОЕБС-

овог Копенхагеншког документа из 1990. гласи да ће „свако имати ефикасан начин за приговор против административних одлука“, док став 5.11 предвиђа да „административне одлуке [...] треба да буду у потпуности оправдане“. Смерница С.iii Контролне листе за владавину права Венецијанске комисије из 2016. препоручује приступ судској ревизији када се „званичницима дају дискрециона овлашћења“. Смерница С.iv препоручује да јавни службеници пруже одговарајућа образложења за своје одлуке, док би у случају непружања таквих образложења постојао основ за жалбу.

Предложено решење омогућава брзо и ефикасно решавање по пријавама физичких и правних лица, укључујући и политичких субјеката током изборне кампање и обавезује Регулатора да, без изузетка, по свакој поднетој пријави у року од пет дана донесе решење које може бити предмет судске контроле.

Предложено решење у потпуности прати решење из члана 37. Закона о финансирању политичких активности и обавезе које у изборној кампањи, када одлучује по пријавама повреде тог закона, има Агенција за спречавање корупције. Наведена одредба први пут је примењена на изборима 2020. године и довела је до значајног унапређења поступања Агенције за спречавање корупције.

Члан 3. Измена става 7. предложена је због тога што је десетодневна забрана медијског покривања отварања или догађаја поводом стављања у рад пројеката од јавног интереса од стране државних функционера, који су уједно и кандидати примењена током изборне кампање 2022. и 2023. године и оцењена као неефикасна гаранција једнаких услова за учеснике избора.

Узевши у обзир налазе и препоруке посматрачких мисија, у заједничком мишљењу КДИЉП и Венецијанске комисије препоручено је увођење забране медијског праћења одређених институционалних догађаја и свих врста рекламних кампања владе – са оправданим изузецима – не само у кратком временском периоду већ током читавог изборног периода.

Додатно, одредба је ограничена на активности функционера који су истовремено и кандидати, што подразумева да носиоци листе или јавни функционери који нису на изборним листама а рачунају на обављање функције и у следећем мандату (нпр. министри) нису обухваћени прописаном забраном.

Такође, европски стандарди недвосмислено упућују на потребу да се, у контекстима где медијски систем није довољно снажан да се одупре утицају политичке моћи, уведу мере којима би се ограничила предност кандидата владајуће већине. У складу с тим, Парламентарна скупштина Савета Европе је позвала државе чланице да, уколико је потребно, преиспитају своје оквири који регулишу медијско извештавање током изборних кампања, како би их ускладиле са стандардима Савета Европе, обезбеђујући посебно да (између осталог) усвоје строга правила о медијском извештавању о активностима владе како би се избегло да медијско извештавање о церемонијама које влада посећује или организује резултира повлашћеним третманом и непожељним предностима за партије на власти и њихове кандидате током избора. Несумњиво је да је препорука Парламентарне скупштине упућен управо контекстима какав је онај у Србији. У прилог томе говори и

чињеница да је Извештајем Венецијанске комисије о изборном праву и изборној администрацији, Србија сврстана у круг држава у којима активности јавних функционера и владајућих странака уживају обимно, некритично и понекад промотивно извештавање у јавним медијским сервисима и са владом повезаним приватним медијима. У том контексту, Србија је сврстана у друштво држава какве су Мађарска, Пољска, Русија, и Турска. Додатно, према налазима Црте, само током изборне кампање за изборе 2022. године, у периоду од 15. фебруара до 3. априла 2022, забележена су 94 директна укључења у обраћања Александра Вучића. У 55 одсто од свих укључења (52 укључења), Александар Вучић је био у капацитету председника државе, који, осим што обавља редовне дужности, присуствује и догађајима које у Смерницама за анализу медија током посматрања избора Венецијанска комисија означава „маргиналним“ и “псеудодогађајима” (23 укључења) као што су покретања или завршеци радова на инфраструктурним пројектима, болницама, школама, постављања темељаца за нове фабрике, обиласци фабрика, а најзначајнији догађај је био пуштање у промет брзе пруге Београд - Нови Сад. Осим тога, у периоду изборне кампање председник Србије је имао укупно 12 гостовања и интервјуа на телевизијама са различитим зонама покривености. Већ на нивоу примера само једног носиоца јавне функције, јасно је да екстензивно извештавање о носиоцима власти ствара изразито неуједначене услове за кандидате на изборима.

Из тог разлога, предложено је уношење одредаба којима би били утврђени јасни критеријуми за утврђивање привилегованог положаја носилаца јавних функција током (целе) изборне кампање, али и у периоду који јој непосредно претходи.

Анекс 2023:7/2

2023:7

2023: 19

Предлози за измене и допуне Нацрта правилника о начину извршавања обавеза пружалаца медијских услуга током изборне кампање

Члан 1. (Предмет правилника)

У члану 1. Нацрта правилника, после става 1. додати нови став 2. који гласи:

„Овим правилником се ближе уређује и начин вршења надзора над извршењем обавеза из става 1. овог члана.“

Образложење: С обзиром на то да је предложено додавање нових чланова који би унапредили Нацрт одредбама о начину вршења надзора над извршењем обавеза ПМУ у односу на изборну кампању, неопходно је извршити и интервенцију у члану 1. и, у складу са допунама, прецизирати предмет Правилника.

Члан 2. (Значење израза)

Потребно је ускладити терминологију Закона о електронским медијима и Нацрта будући да нови ЗЕМ користи термин „предизборни програм“ (члан 62. ст. 1-3) док је у Нацрту дата дефиниција „изборног програма“ који није предвиђен Законом

Члан 4. (Забрана прикривеног или посредног препоручивања изборних листа или кандидата)

У члану 4. иза става 4. додају се нови ст. 5 и 6. који гласе:

„Сматраће се да је привилегован положај из става 4. овог члана омогућен:

1. Уколико пружалац медијске услуге током кампање извештава о активностима функционера које не представљају саопштења органа јавне власти која су хитне природе и која се односе на угроженост живота, здравља, безбедности или имовине;
2. Уколико је трајање медијског садржаја у вези са активностима функционера таквог обима да не оправдава остваривање права грађана на обавештеност у смислу закона који уређује јавно информисање;
3. Уколико је садржина говора јавног функционера таква да може утицати на бираче, а нарочито уколико се у свом говору осврће на резултате рада органа у ком обавља функцију, уколико излаже делове програма учесника избора

или уколико своје појављивање у својству функционера користи како би дискредитовао друге политичке субјекте или кандидате.

4. Уколико пружалац медијске услуге врши директни или одложени пренос церемонијалних догађаја којима функционер присуствује;
5. Уколико пружалац медијске услуге током кампање организује емисију у којој функционер који је кандидат или истакнути представник политичког субјекта који учествује у изборној кампањи промовише резултате рада органа власти.

“

Образложење

Одредбом члана 4. став 4. Нацрта, прописана је забрана извештавања које омогућава привлегован положај представницима власти - носиоцима јавних функција у односу на остале учеснике у изборном процесу.

За разлику од обавезе ПМУ да води рачуна да извештавање о активностима јавних функционера не садржи посебно промотивно упућивање на учеснике избора која је донекле прецизирана одредбама Нацрта, забрана омогућавања привлегованог положаја носиоцима власти кроз извештавање о њиховим активностима ни на који начин није ближе одређена.

Начин на који је ова забрана постављена не даје довољно информација о томе шта ће Регулатор подразумевати под постојањем привлегованог положаја и као таква није адекватна да неутралише предност коју, нарочито у информативном програму, представници странака на власти добијају током изборне кампање захваљујући функцији коју обављају.

Члан 5. (Информисање о изборним активностима подносилаца изборних листа или кандидата у периоду од расписивања избора)

Члан 5. Нацрта је потребно допунити и следећим одредбама:

„Ако се у програму објављује информација у вези са којом одређено лице има оправдан интерес да се изјасни, а нарочито ако се износе наводи о нестручности, неморалном или незаконитом поступању, односно уколико помиње у негативном контексту, извргава интензивној критици, омаловажавању или негативној кампањи или је реч о расправи која укључује сукоб мишљења или ставова, пружалац медијске услуге је дужан да пружи могућност том лицу да одговори на објављену информацију, односно да учествује у расправи на равноправан начин.

Није дозвољено приказивање једностраних напада на кандидате на изборима, вођење дуготрајних или понављаних кампања у вези са кандидатима без релевантне чињеничне основе, објављивање коментара увредљиве природе, манипулисања изјавама кандидата, њиховим саопштењима, фотографијама и другим садржајима у циљу измене њиховог основног смисла (нпр. малициозне монтаже, злонамерно скраћивање или уклањање кључних делова изјаве и сл.).

Сматраће се да пружалац медијске услуге није обезбедио подносиоцима изборне листе заступљеност без дискриминације уколико је у периоду изборне кампање приказао директни или одложени пренос страначких скупова, митинга и других активности само једног или само одређеног броја подносилаца изборних листа.

Законом предвиђена обавеза пружалаца медијске услуге да обезбеде слободно, истинито, објективно, потпуно информисање током изборне кампање подразумева и обезбеђивање могућности опозиционим учесницима избора да, у оквиру програма који није изборни програм, изнесу своје становиште о темама од јавног интереса о којима је пружалац медијске услуге извештавао уз изношење ставова носилаца власти.”

Члан 8. (Политичко оглашавање)

У члану 8. дадају се нови ст. 6. и 7. који гласе:

„Припремљени страначки видео материјали које није произвео пружалац медијске услуге не могу се приказивати као редовна новинарска активност, већ ће се увек сматрати политичким оглашавањем и на њих ће се применити одговарајући прописи који уређују оглашавање.

Ако подносилац изборне листе или кандидат закупи термин у програму пружаоца медијске услуге, садржај емитован у том периоду сматраће се политичком огласном поруком.“

Образложење: Једна од веома корисних препорука коју је РЕМ дао у свом Завршном извештају - Надзор и анализа програма пружалаца медијских услуга током изборне кампање за председничке, републичке и локалне изборе 2022. године гласи: „да се припремљени страначки видео материјали, које није произвео ПМУ, не приказују као редовна новинарска активност, већ да се ови садржаји објављују као изборне огласне поруке“.² У циљу спровођења те препоруке, предложено је додавање новог става у члан 8. Нацрта.

Такође, предложено је и додавање одредбе којом ће се експлицитно утврдити да изван укупног законом одређеног времена за оглашавање пружалац медијске услуге не може политичким субјектима током кампање уз новчану накнаду уступати више простора. Наиме, иако Законом о оглашавању, нити било којим подзаконским актом, пружаоцима медијских услуга није омогућено да за потребе изборне кампање понуде учесницима избора да своје изборне листе оглашавају у терминима који су дужи од оних прописаних законом (6 минута на јавним сервисима односно 12 минута на комерцијалним телевизијама), током изборне кампање 2020. и 2022. године у програмима појединих пружалаца медијских услуга приказивани су програмски садржаји у трајању од више десетина минута, а којима је, уз

² Регулаторно тело за електронске медије, Завршни извештај - Надзор и анализа програма пружалаца медијских услуга током изборне кампање за председничке, републичке и локалне изборе 2022. године, стр. 307

<https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202022/Zavrzni%20izborni%20izvestaj%20za%20predsednicke%20republicke%20i%20lokalne%20izbore%202022.%20godine.pdf>

накнаду, вршена промоција политичког субјекта. Будући да омогућавање политичким субјектима да закупују термине дуже од оних који су Законом прописани доприноси неравноправности учесника избора, неопходно је овим подзаконским актом зауставити такве праксе.

Нови чл. 8а-8г (Начин вршења надзора)

После члана 8. додају се називи изнад чланова и нови чланови 8а-8г који гласе:

„Начин вршења надзора над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи

Члан 8а

У години у којој се одржавају избори, Регулатор у план надзора уврштава надзор над усклађеношћу са одредбама закона и других прописа које уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом, укључујући и кампању државних функционера, и циљеве у складу са чланом 33. став 3. Закона о електронским медијима.

Ако су избори накнадно расписани након доношења плана надзора, Регулатор мења план надзора за ту годину без одлагања, а најкасније у року од десет дана од дана расписивања избора и уврштаје наведени надзор и циљеве у вези са њим.

Члан 8б

План надзора у погледу извршења обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи нарочито обухвата:

- 1) надзор над усклађеношћу са одредбама закона и других прописа који уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом и циљеве у складу са чланом 33. став 3. Закона о електронским медијима;
- 2) критеријуме за избор пружалаца медијских услуга у односу на које се спроводи надзор (узорак);
- 3) одабир периода посматрања;
- 4) одабир врста програма који су предмет надзора тако да осим изборног програма (информисање о кампањи, интервјуи, дебате) буде обухваћено и извештавање о јавним функционерима;
- 5) начин спровођења квалитативне и квантитативне анализе предизборног извештавања пружалаца медијских услуга, односно њиховог програмског садржаја, укључујући и мерење времена приказивања актера, одабир субјеката, мерење објеката (актера о којима се говори), начин за одређивање тоналитета медијских објава које се тичу учесника на изборима.

Члан 8в

План надзора над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи обавезно обухвата јавне медијске сервисе,

пружаоце медијских услуга којима је издата дозвола за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју целе Републике, одговарајући узорак ималаца дозволе за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју региона односно на локалном подручју, као и осталих пружалаца медијских услуга у надлежности Републике Србије.

Критеријуми за избор узорка обухваћеног планом надзора током изборне кампање су нарочито:

- 1) гледаност или слушаност одређене медијске услуге у релевантној зони покривања, при чему се гледаност односно слушаност одређују на основу података овлашћене агенције специјализоване за истраживање гледаности односно слушаности;
- 2) доступност у дистрибуционим платформама;
- 3) релевантност пружаоца медијске услуге за конкретне изборе поводом којих се спроводи надзор;
- 4) околност да ли су и у ком износу пружалац медијске услуге добијао средстава кроз суфинансирање пројеката у области јавног информисања у периоду од проглашења укупних резултата претходних избора до дана утврђивања узорка, при чему се приоритетно у узорак уврштавају пружаоци медијске услуге који су примили највише средстава и
- 5) други критеријуми који су од значаја за постизање циљева надзора.

Члан 8г

У току трајања изборне кампање Регулатор ће редовно, а најмање на сваких петнаест дана, објављивати писане извештаје о спроведеном надзору над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи.

Завршни извештај о надзору над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи Регулатор ће објавити најкасније у року од 30 дана од објављивања укупног извештаја о резултатима избора.

Извештаји из става 1. овог члана обавезно садрже:

- 1) налазе стручне службе Регулатора у вези са равномерном заступљеношћу кандидата, односно изборних листа у медијима,
- 2) податке о извештавању медија о активностима кандидата,
- 3) евиденцију јавних наступа изборних актера у улози државних функционера и кандидата,
- 4) контекст у коме се говори о одређеном учеснику избора;
- 5) податке о оглашавању, посебно о броју закупљених секунди сваког политичког субјекта и терминима емитовања огласне поруке;
- 6) друге важне аспекте рада медија који могу имати утицај на објективно и свеобухватно информисање грађана о кандидатима и изборним програмима.
- 7) Регулатор ће извештаје из става 1. овог члана објавити на својој интернет страници.“

Образложење

Додавањем нових чл. 8а-8г даје се додатни квалитет Нацрту правилника, будући да њима Регулатор прецизира начин на који ће спроводити надзор над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи и обавезује се да ће о налазима надзора благовремено извештава јавност.

Предложено прецизирање одредаба о спровођењу надзора над пружаоцима медијских услуга током изборне кампање ослања се на препоруке дате у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/КДИЉП CDL-AD(2022)046 :

Закони треба да понуде јасне и објективне критеријуме за избор медија који ће бити предмет мониторинга. Иако би РЕМ требало да у свој узорак уврсти све релевантне медије, укључујући оне са националном покривеношћу, један од основних критеријума требало би да буде величина публике канала.

Методологија мониторинга требало би да буде јасно утврђена у транспарентном процесу од стране РЕМ-а уз консултације са заинтересованим странама. Мониторинг треба да се заснива на квалитативним и квантитативним параметрима.

У погледу обухвата, мониторинг не треба да се фокусира искључиво на изборне програме (информисање о кампањи, интервјуе и дебате) већ треба да се прошири и на извештавање о јавним функционерима.³

Додатно, предложена су решења којима се Регулатор обавезује да ће током изборне кампање објављивати периодичне извештаје о налазима спроведеног мониторинга. Узевши у обзир да је у прошлости Регулатор произвољно одлучивао о томе да ли ће и када објавити извештаје о спроведеном надзору, а нарочито имајући у виду околност да током кампање за изборе одржане 17. децембра 2023. године Регулатор није објављивао прелиминарне извештаје, а да је завршним извештајем обухватио само део пружалаца медијских услуга у односу на које је спровео надзор, у складу са сопственом методологијом, неопходно је да овим позаконским актом Регулатор прецизира своје процедуре и обавезе се да ће, у циљу повећања транспарентности свог рада, јавност благовремено обавештавати о налазима мониторинга.

³ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) SERBIA JOINT OPINION ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK GOVERNING THE FUNCTIONING OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS ELECTORAL LAW AND ELECTORAL ADMINISTRATION, Para. 85 (тачке 2-4) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)046-e)

Анекс 2017:17

Мере за обезбеђење политичког плурализма у информативном програму РТС ван изборне кампање и у вестима које се не односе на изборну кампању

Успоставити механизме који би омогућили да се, пре свега у информативном програму РТС, остварује јавни интерес који подразумева:

- Истинито, благовремено, потпуно, непристрасно и професионално информисање грађана (члан 7. став 1. тачка 1. Закона о јавним медијским сервисима);
- Поштовање и подстицање плурализма политичких идеја и омогућило јавности да буде упозната са тим идејама и независност уређивачке политике у односу на политички интерес појединца или политичке странке (члан 7. став 1. тачка 4. Закона о јавним медијским сервисима);
- Непристрасно обрађивања политичких питања и омогућавања равноправног сучељавања различитих становишта; (члан 7. став 1. тачка 7. Закона о јавним медијским сервисима).

1.1. Именовати експертску радну групу за пружање подршке јавним медијским сервисима у усклађивању извештавања са најбољим стандардима професионализма и етике

Радна групе пружила би експертску подршку у изради стратегија и саморегулаторних аката којима би се уредила правила професионалног и непристрасног извештавања јавних медијских сервиса, с посебним акцентом на период изборних кампања и извештавања о раду парламента. И ван изборне кампање о активностима и ставовима политичких субјеката извештава се у духу подстицања политичког плурализма.

Експертска група имала би улогу едукатора запослених у јавним сервисима и пружала им неопходне обуке и консултације и вршила евалуацију имплементације договорених мера и активности.

Радну групу чинило би 8 чланова, председник групе и заменик председника. Чланови би били истакнути стручњаци из области медија, предложени од стране посланичких група на начин да једнак број чланова (по двоје) буду предложени од стране највеће посланичке групе опозиције и највеће посланичке групе власти. Четири члана би била стално запослена лица из информативне редакције предложена од стране управног одбора јавног медијског сервиса. Председник и заменик председника групе би био именован из редова експерата из области медија на предлог највећих удружења новинара (која имају најмање 500 чланова и регистрована су најмање 15 година).

1.2. Уз подршку ekspertске radne grupe usvoјiti Kodeks koji bi важио и ван изборне кампање а којим би се ближе утврдиле обавезе РТС у погледу остваривања његових програмских функција у домену подстицања политичког плурализма. Кодексом је нарочито потребно прописати:

- При извештавању о контроверзним политичким или економским питањима и као и о главним текућим друштвеним питањима, РТС ће у своје информативне програме укључити широк спектар значајних ставова и то благовремено и у програмски повезаној целини;
- У случају емитовања дужих разговора са председником, премијером и другим носиоцима јавних функција о текућим питањима, сличне могућности емитовања треба да буду понуђене и опозиционим странкама. Повратне информације опозиције треба емитовати на еквивалентном сегменту програма, ако је могуће, одмах након појављивања функционера. Изузетно, повратне информације емитоваће се у следећем издању исте емисије, а најкасније следећег дана. Обавезу позивања лица поменутог у изјави супротстављеног политичког актера да се изјасни о изнетим ставовима⁴
- Забрану програмског фаворизовања или програмске дискриминације политичких субјеката и њихових представника.

1.2. Организовати нове дебатне емисије а у најгледанијем информативном програму (Дневник 1, 2 и 3, Вести, Јутарњи дневник, Јутарњи програм, ОКО Магазин) обезбедити учешће представника различитих политичких опција.

1.3. За контролу спровођења кодекса унутар РТС успоставити тело надлежно за праћење примене Кодекса; Унутар РТС формирати посебно тело за поступање по притужбама грађана и омогућити да притужбе и исходи решавања по њима буду објављени на интернет страни РТС

2. Успоставити механизме редовне контроле остваривања јавног интереса у програму РТС у домену подстицања политичког плурализма на основу унапред припремљене методологије у чијем би утврђивању учествовала експертска радна група из тачке 1.1. овог предлога

Ова препорука може се најбрже спровести тако што би се обавезао РЕМ да сваког месеца на својој интернет страни објављује извештаје о испуњавању законских и програмских обавеза, на основу извршене квалитативне и квантитативне анализе остваривања јавног интереса у информативном програму РТС.

Ипак, узевши у обзир тренутно стање и непостојање поверења у РЕМ, потребно је размотрити могућност да осим РЕМ-а анализу података врши и друго независно тело о чијем саставу би могло да се разговара.

⁴Предложена препорука формулисана је по узору на Правила о професионалним стандардима РТВ Словенија, глава IV, сегмент 4.2 <https://www.rtv-slo.si/strani/professional-standards/17#4.2>

- Недавно усвојеним Европским актом о слободи медија (чије ће одредбе пре или касније и Србија морати да унесе у свој законски оквир) предвиђено је да, између осталог, државе чланице обезбеђују да су јавни медијски сервиси уреднички и функционално независни те да својој публици на непристран начин пружају плурализам информација и мишљења (Члан 5. Став 1.)
- Ставом 4. Истог члана предвиђено је да државе чланице одређују једно или више независних власти или тела или успостављају механизме који нису под политичким утицајем влада за праћење примене (између осталог) става 1. Резултати тог праћења стављају се на располагање јавности.⁵

2.1. Статутом предвидети да је занемаривање подстицања политичког плурализма у дужем временском периоду (нпр. 6 месеци), а које је утврђено применом механизма из тачке 2. Предлога, основ за разрешење главног и одговорног уредника

Остваривања јавног интереса одређеног чланом 7. став 1. тачка 1, 4. и 7. Закона о јавним медијским сервисима не ограничава се на период предизборне кампање већ обавезује јавне медијске сервисе да у свако време свој програм учине доступним различитим политичким опцијама. Остваривање јавног интереса од стране РТС у домену подстицања политичког плурализма од суштинског је значаја за омогућавање гледаоцима са формирају слободне и информисане ставове. Из тог разлога, неопходно је да остваривање ове обавезе ЈМС буде јасно дефинисано и систематично контролисано.

3. Утврдити одговорност за досадашње неостваривање јавног интереса у програму РТС у домену подстицања политичког плурализма и покренути поступке разрешења одговорних лица.

⁵ Европски акт о слободи медија, члан 5. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0137_EN.html

**ЗАКОН
О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗБОРУ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА**

Члан 1

У Закону о избору народних посланика (Службени гласник РС број 14/22) у члану 54. став 1. мења се и гласи:

“Представник подносиоца проглашене изборне листе, кандидат за народног посланика и **представник посматрача** имају право да **од дана гласања до усвајања укупног извештаја о резултатима избора** изврше увид у изборни материјал у службеним просторијама локалне изборне комисије, укључујући извод из бирачког списка, записнике о раду бирачког одбора и гласачке листиће.”

Став 5. мења се и гласи:

“Правила која се односе на остваривање права на увид представника подносиоца проглашене изборне листе, кандидата за народног посланика и **представника посматрача** примењују се и на захтеве за увид у изборни материјал по основу других закона, као и на захтеве за увид у изборни материјал у складу са одредбама овог закона које уређују контролу записника о раду бирачког одбора коју врше чланови Републичке изборне комисије и локалне изборне комисије и контролу записника о раду бирачког одбора по узорку.”

Члан 2.

У члану 148. став 2. се мења и гласи:

„Бирач може у року од 72 часа од затварања бирачког места поднети захтев за поништавање гласања на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка ако га је бирачки одбор неосновано спречио да гласа, ако му је на бирачком месту повређено право на слободно и тајно гласање и у другим случајевима када је у поступку спровођења гласања на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка дошло до повреде одредаба овог закона.“

Члан 3.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије.“

ОБЈАШЊЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. омогућава се акредитованим посматрачима увид у изборни материјал након завршетка гласања под истим условима као и представницима подносилаца изборних листа , чиме се процес чини транспарентнијим.

Члан 2. Изменама Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима из 2022. године сужена је могућност да бирачи заштите своје изборно право тиме што је ограничено право бирача да захтев, односно приговор, изборној комисији поднесе искључиво онда када га је бирачки одбор неосновано спречио да гласа или му је на бирачком месту повређено право на слободно и тајно гласање, а не и у случајевима када има сазнања да је његово изборно право повређено другом радњом или актом бирачког одбора или изборне комисије. Црта сматра да је неопходно изменити наведене законе (члан 148. став 2. Закона о избору народних посланика и члан 57. став 2. Закона о локалним изборима) тако да се омогући бирачу да поднесе захтев за поништавање гласања на бирачком месту, односно приговор на гласање на бирачком месту и у другим случајевима када је у поступку спровођења гласања на бирачком месту на којем је уписан у извод из бирачког списка дошло до неправилности у спровођењу гласања на том бирачком месту.