**IZVEŠTAJ O RADU**

**NADZORNOG ODBORA ZA IZBORNU KAMPANjU**

Beograd, jun 2022. godine

**I. NORMATIVNO PRAVNI OKVIR**

Nadzorni odbor za izbornu kampanju (u daljem tekstu: Nadzprni odbor) izabran je na osnovu odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2022. godine („Službeni glasnik RS“, broj 14/22), za razliku od izbora održanih 2020. godine na koje se primenjivao Zakon o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine („Službeni glasnik RS“ br. 35 od 10. oktobra 2000. godine), sa brojnim izmenama i dopunama („Službeni glasnik RS“ br. 57 od 30. maja 2003. godine - US, 72 od 18. jula 2003 - dr. zakon, 18 od 25. februara 2004, 85 od 6. oktobra 2005 - dr. zakonik, 101 od 21. novembra 2005 - dr. zakon, 104 od 16. decembra 2009 - dr. zakon, 28 od 26. aprila 2011 - US, 36 od 27. maja 2011. godine, 12 od 8. februara 2020, 68 od 10. maja 2020).

Novi zakon uneo je određene izmene počev od izmene samog njegovog naziva: umesto Nadzorni odbor za vršenje opšteg nadzora nad sprovođenjem izbora, po novom Zakonu je definisan kao Nadzorni odbor za izbornu kampanju.

Pored ove terminološke izmene odredbe o Nadzornom odboru su izmenjene i u formalno-pravnom pogledu, sistematici njegovog mesta u okviru Zakona (umesto članova 99 do 100 koji se nalazio u odeljku o troškovima (II. TROŠKOVI SPROVOĐENjA IZBORA), po sada važeećem zakonu dobio je poseban odeljak (VIII. PREDSTAVLjANjE PODNOSILACA PROGLAŠENIH IZBORNIH LISTA I KANDIDATA SA PROGLAŠENIH IZBORNIH LISTA).

Pored ovih terminoloških i tehničkopravnih izmena najveći broj odredbi koje se tiču nadležnosti ovog tela ostao je isti. Istina, i tu ima određenih izmena koje se tiču pre svega bližeg terminološkog određenja pojedinih nadležnosti, ali u suštini malo se promenilo.

Ono što je značajno za rad Nadzornog odbora, a što se tiče nadležnosti je da se precizirao domen vršanja sprovođenja opšteg izbora nad postupcima sredstava javnog obaveštavanja, koji je po novom Zakonu sužen na javne medijske servise (RTS RTV).

Navedene izmene Zakona koji je donet malo pre raspisivanja izbora nije u radu Nadzornog odbora izazivao velike nedoumice i probleme, ali je njegov rad morao biti usklađen sa više drugih sektorskih zakona koji su takođe menjani neposredno pre izbora. U pitanju je više zakona kao što su: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti; Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o izboru predsednika Republike; Zakon o lokalnim izborima; Zakon o javnim preduzećima; Zakon o javnim medijskim servisima; Zakon o elektronskim medijima, itd.

Pored toga, REM u skladu sa navedenim promenama koji se tiču medijskih zakona doneo preporuku o komercijalnim pružaocima medijskih usluga i o načinu ponašanja tokom izborne kampanje; kao i Metodologiju praćenja izborne medijjske kampanje kao i Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje.

Navedena zakonska i podzakonska rešenja unela su značajne novine u pogledu zaštite prava u izbornim postupcima, što je doprinelo lakšem kandidovanju političkih stranaka nacionalnih manjina, ali i povećanju transparentnosti rada organa za sprovođenje izbora. Međutim sama činjenica da su pojedina od tih rešenja doneta kao rezultat međustranačkih dogovora (dijaloga vlasti i opozicije), uz primenu preporuka OEBS-a o praćenju izbornih postupaka i što su doneta neposredno pred izbore, zahtevala su poseban napor članova Nadzornog odbora prilikom njegovog rada. Drugim rečima, ovakav normativno pravni okvir donet uoči samih izbora, i sama situacija stvorena time, zahtevao je od članova nadzornog odbora dodatni napor posebno u implementaciji odredbi novih propisa, ali i u postupku odgovornosti koji je proizilazio iz zahteva, prijava i drugih podnesama kojim su političke partije, posmatračke misije i predstavnici civilnog društva ukazivali na nepravilnosti vezanih za izbornu kampanju.

Istovremeno, sa radom koji se ticao na ukazivanje određenih nepravilnosti, Nadzorni odbor je održavao sastanke sa predstavnicima posmatračkih misija iz zemlje i inostranstva (OEBS, CRTA, Transparentnost Srbija, kao i sa sa drugim telima koja su takođe imala svoju ulogu u izbornoj kampanji (Nadzorni odbor-Privremeno telo za praćenje medija koje je formiraala Vlada Srbije), zatim sa predstavnicima Javnog medijskog servisa, itd.

Radi lakšeg praćenja rada i aktivnosti Nadzornog odbora za Izbore 2022. godine u daljem prikazu ovog Izveštaja analiziraju se elementi koji su relevantni za rad ovog tela.

**II. NADLEŽNOST NADZORNOG ODBORA**

Nadležnost Nadzornog odbora propisana je članom 146. Zakona i obuhvata:

* praćenje predizbornih aktivnosti i ukazivanje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku;
* kontrolisanje postupanja javnih medijskih servisa u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje uslova za nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista;
* predlaganje mera za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa;
* obraćanje javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata;
* upozoravanje na postupke političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata;
* davanje inicijative za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organima, ako bilo koji učesnik u izbornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova;
* utvrđivanje broja i trajanja emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista, ako se sporazum o broju i trajanju emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista ne zaključi u predviđenom roku.

Nadzorni odbor donosi poslovnik kojim uređuje organizaciju, način rada i odlučivanja, kao i druga pitanja od značaja za rad Nadzornog odbora.

Sredstva za rad Nadzornog odbora obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, dok je stavom 5. člana 146. Zakona propisano da uslove za rad Nadzornog odbora obezbeđuje Narodna skupština.

**III. SASTAV NADZORNOG ODBORA**

Nadzorni odbor ima deset članova koje imenuje Narodna skupština (pet na predlog Vlade i pet na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini) iz reda istaknutih javnih radnika koji ne mogu biti članovi organa političkih stranaka.

Narodna skupština Republike Srbije je na sednici Devetnaestog vanrednog zasedanja u Dvanaestom sazivu održanoj 14. februara 2022. godine, donela Odluku o imenovanju članova Nadzornog odbora za izbornu kampanju, RS Broj 11, u sledećem sastavu:

- Svetislav Goncić, v.d. upravnika Narodnog pozorišta u Beogradu,

- Marjan Jovanović, dipl. ekonomista,

- Boris Bajić, dipl. pravnik,

- Ridvan Redžepi, dipl. pravnik,

- Samra Fetahović, dipl. pravnik,

- prof. dr Branko M. Rakić, redovni profesor,

- prof. dr Miodrag Savović, savetnik za pravna pitanja,

- Ivona Pantelić, novinar-prezenter[[1]](#footnote-1),

- Jelena Milenković Orlić, profesor nemačkog jezika i književnosti,

- Aleksandar Stamatović, prvak Opere.

Članovi Nadzornog odbora biraju predsednika između sebe, tajnim glasanjem. Na prvoj konstitutivnoj sednici održanoj 28. februara 2022. godine, za predsednika Nadzornog odbora većinom glasova izabran je Svetislav Goncić.

**IV. JAVNOST RADA NADZORNOG ODBORA**

Rad Nadzornog odbora bio je javan i obezbeđen na internet stranici Narodne skupštine, preko postavljenog banera „NADZORNI ODBOR ZA IZBORNU KAMPANjU“ koji sadrži brojne informacije o tom odboru: sastav, nadležnost, mejl adresa Nadzornog odbora, informacije o održanim sednicama, kao i dokumente nastale u radu Nadzornog odbora: sazivi i zapisnici sa sednica, saopšštenja i stavovi Nadzornog odbora o konkretnim pitanjima. Predstavnicima sredstava javnog informisanja bilo je omogućeno prisustvovanje sednicama odbora u skladu sa aktima Narodne skupštine kojima se uređuje unutrašnji red u Narodnoj skupštini.

Po konsitituisanju Nadzornog odbora 28. februara 2022. godine, Nadzorni odbor se obratio javnosti putem saopštenja u kome je ukazano da ovo telo, izabrano od strane Narodne skupštine, u sprovođenju izbora vrši opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa.

Nadzorni odbor je, u skladu sa širokim i značajnim nadležnostima koje su mu poverene Zakonom, u svom saopštenju pozvao javnost, odnosno sve subjekte koji su učesnici, posmatrači ili su na drugi način zainteresovani za izborni proces, da svoje predloge, primedbe, saznanja o eventualnim nepravilnostima ili sugesije upute Nadzornom odboru, uz podsećanje da izborna kampanja za parlamentarne izbore traje 46 dana, a za predsedničke 31 dan, pa se u tom zgusnutom kalendaru moraju obaviti mnogi poslovi koji su u nadležnosti ovog nadzornog odbora. Takođe, Nadzorni odbor je naglasio i da će svojim proaktivnim ponašanjem nastojati da na osnovu sopstvenih saznanja doprinese obezbeđivanju poštovanja propisanih nadležnosti kako bi se unapredio izborni proces, kao jedna od bitnih komponenti parlamentarne demokratije u Republici Srbiji.

**V. RAD NADZORNOG ODBORA**

5.1. Sednice Nadzornog odbora

Od konstituisanja do dana usvajanja Izveštaja o radu Nadzorni odbor je održao ukupno 9 sednica na kojima je razmatrao 27 tačaka dnevnog reda.

5.2. Odluke Nadzornog odbora

Na Drugoj sednici održanoj 28. februara 2022. godine, Nadzorni odbor je doneo *Poslovnik Nadzornog odbora* kojim je uređena organizacija, način rada i odlučivanja, kao i druga pitanja od značaja za rad Nadzornog odbora.

Na istoj sednci Nadzorni odbor je doneo *Odluku o naknadama i drugim troškovima u vezi rada Nadzornog odbora za izbornu kampanju* kojom je utvrđeno da predsedniku i članovima Nadzornog odbora pripada odgovarajuća mesečna naknada za angažovanje na obavljanju poslova sprovođenja opšteg nadzora nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje za izbore koji su raspisani za 3. april 2022. godine, počev od dana imenovanja, do okončanja svih izbornih radnji. Istom odlukom predviđeno je i da članovi Nadzornog odbora koji nemaju prebivalište na teritoriji Grada Beograda imaju pravo na naknadu putnih troškova koji nastaju u vezi sa njihovim radom u Nadzornom odboru, na osnovu evidencije o prisutnosti koja se vodi za svaku aktivnost i uz prethodnu saglasnost generalnog sekretara Narodne skupštine.

5.3. Stavovi Nadzornog odbora o određenim pitanjima

Na Trećoj sednici održanoj 10. marta 2022. godine, Nadzorni odbor je razmatrao *Predlog mera za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa* i odlučio da javnosti predstavi svoje stavove o neophodnosti upoznavanja birača sa izbornim programima podnosilaca izbornih lista kao bitnim elementom poštovanja izbornog prava zagarantovanog Ustavom. Na istoj sednici Nadzorni odbor je odlučio i da izađe u javnost sa svojim stavom povodom pojave koja je već duže vreme prisutna na političkoj sceni u Republici Srbiji i koja se u javnosti naziva *„funkcionerskom kampanjom“.*

5.3.1. Stav Nadzornog odbora o neophodnosti upoznavanja birača

sa izbornim programima podnosilaca izbornih lista

U Republici Srbiji već godinama postoji praksa da se predizborni nastupi predstavnika podnosilaca izbornih lista na izborima različitih nivoa uglavnom sastoje od ponavljanja neke vrste političkih slogana ili iznošenja samo nekih programskih elemenata za koje oni smatraju da su udarni i da će im doneti podršku potencijalnih birača. Političke emisije uopšte posmatrano, uključujući i one predizborne, često imaju „svađalački“ karakter i čini se da učesnici u njima veruju da im je nastup uspešniji ako se pokažu veštijim u nadvikivanju sa suparnicima, pa čak i u razmenama uvreda.

Nadzorni odbor smatra ne samo da takva praksa nije dobra, već i da je neophodno da učesnici u kampanji, pored predstavljanja kandidata, predstave biračima celinu svojih izbornih programa, dok su mediji, pre svega javni medijski servisi, dužni da omoguće to predstavljanje, odnosno da predizborne emisije organizuju tako da u njima na najbolji i najpotpuniji način budu predstavljeni kandidati i izborni programi podnosilaca izbornih lista.

Predstavljanje celine izbornih programa podnosilaca izbornih lista je bitan element poštovanja izbornog prava, kako aktivnog tako i pasivnog, zagarantovanog članom 52. Ustava Republike Srbije, i tesno je skopčano sa svrhom i smislom sprovođenja izbora. Naime, narodni poslanici se biraju da bi učestvovali u vršenju vlasti i to u vršenju zakonodavnih i kontrolnih ovlašćenja Narodne skupštine, a parlamentarna većina stiče i mogućnost vršenja izvršne vlasti. Sastavni deo aktivnog izbornog prava građana je i njihovo pravo da unapred znaju, pre nego što poklone poverenje nekom od podnosilaca izbornih lista, kako svaki od podnosilaca izbornih lista namerava da postupa u svakom od segmenata vršenja vlasti ukoliko dođe u poziciju da vlast vrši, bilo u okviru parlamentarne većine ili manjine. Ovom pravu je korelativna obaveza predstavnika podnosilaca izbornih lista da iznesu svoje celovite izborne programe, ali pružanje mogućnosti iznošenja izbornih programa predstavlja i sastavni deo pasivnog izbornog prava učesnika u izbornom procesu.

Nadzorni odbor smatra da su programi podnosilaca izbornih lista centralni sadržaj koji mora da bude iznošen i predstavljan u predizbornoj kampanji, kao i da je adekvatno i ravnopravno predstavljanje tih programa bitan element poštovanja i ostvarivanja kako aktivnog tako i pasivnog izbornog prava građana.

5.3.2. Stav Nadzornog odbora o „funkcionerskoj kampanji“

Zakonom o sprečavanju korupcije zabranjena je zloupotreba javnih resursa, javnih skupova i susreta koje dati javni funkcioner ima u svojstvu javnog funkcionera, tj. njihova upotreba ne za stvarnu, zakonitu svrhu, već za promociju političkih stranaka ili političkih subjekata. O poštovanju navedenog propisa, tj. zabrani zloupotreba sadržanih u njemu, stara se, Agencija za borbu protiv korupcije.

Međutim, i Nadzorni odbor, u okviru sprovođenja opšteg nadzora nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti, ima pravo i dužnost da ukazuje na nepravilnosti u postupanju učesnika u izbornom procesu koje su sadržane u članu 50. Zakona o sprečavanju korupcije. Obaveza Nadzornog odbora da se stara o sprečavanju zloupotrebe „funkcionerske kampanje“ ide i izvan onoga što je predviđeno navedenim članom i odgovarajućim odredbama iz drugih važećih propisa i kreće se u okvirima svega onoga što se može nazvati obavezom poštovanja jednakosti kandidata i izbornih lista i ravnopravnosti u obaveštavanju o njima, njihovim aktivnostima i programima.

Učesnici na izborima, odnosno političke stranke i drugi subjekti, podnosioci izbornih lista, kao i kandidati, imaju pravo na jednak, odnosno ravnopravni tretman generalno u izbornom procesu i izbornoj kampanji, uključujući i tretman od strane javnih medijskih servisa.

Građani Republike Srbije, kako u vreme van predizbornih kampanja, tako i u vreme predizbornih kampanja imaju pravo da budu detaljno i potpuno informisani o radu državnih organa i, u njihovom okviru, državnih funkcionera. Ovo znači da poštovanje navedene ustavne garancije povlači nužnost da se u sredstvima javnog obaveštavanja, uključujući javne medijske servise, u okviru prezentiranja državnih aktivnosti, u periodu izborne kampanje u svojstvu javnih funkcionera pojavljuju i javni funkcioneri koji su članovi političkih partija i drugih organizacija koje učestvuju na izborima ili koji i lično učestvuju na izborima kao kandidati ili nosioci izbornih lista. Naravno, kod tog pojavljivanja javnih funkcionera u sredstvima javnog obaveštavanja nužno je da budu poštovana pravila iz člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije, a pre svega da bude jasno da se oni pojavljuju u svojstvu javnih funkcionera i da ta pojavljivanja ne budu zloupotrebljena za neposrednu predizbornu promociju političkih stranaka, odnosno drugih političkih subjekata. Ali ograničavanje ovog informisanja zarad nekog privida jednakosti učesnika u izbornom postupku bilo bi suprotno navedenoj ustavnoj garanciji prava na obaveštenost građana.

S druge strane, i Ustavom zagarantovano izborno pravo, pre svega aktivno, može biti na potpun način ostvareno tek ako su građani na potpun način obavešteni o aktivnostima podnosilaca izbornih lista ne samo u samoj izbornoj kampanji, već i o aktivnostima pripadnika date političke stranke ili druge organizacije ili pojedinaca kao vršilaca vlasti ili pripadnika parlamentarne ili vanparlamentarne opozicije. Očekivanja birača od određene političke stranke, druge organizacije ili pojedinaca za koje bi na izborima trebalo da se opredele ili ne opredele na najbolji način se mogu formirati i oblikovati na osnovu angažmana tih stranaka, organizacija i pojedinaca u vršenju vlasti ili u opozicionim aktivnostima.

Konačno, stav Nadzornog odbora je da ne treba potcenjivati birače i njihovu sposobnost da, u uslovima poštovanja navedenih zahteva, zauzmu afirmativan ili kritički stav prema ranijim aktivnostima i na osnovu tih aktivnosti i prema programima podnosilaca izbornih lista i kandidata koji su imali prilike da učestvuju u vršenju vlasti (ali i prema opozicionim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata) i na osnovu toga formiraju svoja očekivanja i opredeljenje za koga će da glasaju.

Imajući sve navedeno u vidu, Nadzorni odbor smatra potrebnim da javno pozove javne medijske servise i druga sredstva javnog obaveštavanja u Republici Srbiji da prilikom izveštavanja o predizbornim aktivnostima kandidata upotrebljavaju pojmove i izraze koji precizno i nedvosmisleno razdvajajaju njihovu javnu funkciju od njihovog partijskog položaja i položaja kandidata na izborima.

5.4. Postupanje Nadzornog odbora po zahtevima i prijavama

5.4.1. Pokret obnove Kraljevine Srbije uputio je zahtev Nadzornom odboru u kojem se tvrdi da se članovi Koalicije NADA ZA SRBIJU netačno predstavljaju u nameri da obmanu birače, pre svega birače Pokreta obnove Kraljevine Srbije, tvrdnjama da je Pokret obnove Kraljevine Srbije sa Demokratskom strankom Srbije zaključio koalicioni sporazum u okviru koalicije NADA ZA SRBIJU, da je Vojislav Mihailović predsednik i zastupnik POKS-a, te da glasanjem za Koaliciju NADA ZA SRBIJU birači Pokreta obnove Kraljevine Srbije glasaju za POKS kao koalicionog partnera DSS.

Nadzorni odbor je, postupajući u skladu sa članom 146. Zakona kojim su utvrđene nadležnosti tog odbora, uputio zahtev javnim medijskim servisima da buduće predstavljanje proglašenih izbornih lista Boško Obradović - Srpski pokret Dveri –POKS - Miloš Parandilović - Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije i Dr Miloš Jovanović - NADA ZA SRBIJU - Srpska koalicija NADA - Nacionalno demokratska alternativa - Demokratska stranka Srbije (DSS) - Za Kraljevinu Srbiju (MONARHISTI) - Vojislav Mihailović bude usklađeno sa odlukama nadležnih upravnih i sudskih organa.

Pokret obnove Kraljevine Srbije je nakon postupanja Nadzornog odbora dostavio dopunjen zahtev u vezi postupanja javnih medijskih servisa i predstavnika Koalicije NADA ZA SRBIJU. Povodom ovog dopunjenog zahteva Nadzorni odbor je ponovo pozvao javne medijske servise i sve učesnike u izbornom procesu, a posebno Izbornu listu Dr Miloš Jovanović - NADA ZA SRBIJU - Srpska koalicija NADA - Nacionalno demokratska alternativa - Demokratska stranka Srbije (DSS) - Za Kraljevinu Srbiju (MONARHISTI) - Vojislav Mihailović, da u svom postupanju kada je reč o predstavljanju ove i proglašene Izborne liste Boško Obradović - Srpski pokret Dveri - POKS - Miloš Parandilović - Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije, poštuju odluke nadležnih upravnih i sudskih organa.

5.4.2. Posmatračka misija CRTA podnela je Nadzornom odboru pet prijava zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom procesu. Nadzorni odbor je, postupajući u skladu sa Zakonom utvrđenim nadležnostima, doneo odgovarajuće zaključke:

* Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Zorane Mihajlović, potpredsednice Vlade Republike Srbije i ministarke rudarstva i energetike*, Nadzorni odbor je zauzeo stav da u konkretnom slučaju nije učinjena povreda odredaba člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije. Naime, uvidom u dostavljeni video materijal Nadzorni odbor je zaključio da je izjava Zorane Mihajlović, potpredsednice Vlade Republike Srbije, a koja se odnosi na izbornu listu Srpske napredne stranke, zapravo odgovor na novinarsko pitanje i ova izjava je na YouTube kanalu objavljena kao poseban prilog bez navođenja funkcije Zorane Mihajlović u Vladi Republike Srbije. Istovremeno, u prilogu koji se odnosi na posetu Zorane Mihajlović Kruševcu pod nazivom „Ministarka Mihajlović posetila porodicu Jakovljević i obišla vrtić „Pčelica“ 18. 02. 2022. godine“ ni u jednom momentu se ne spominje Srpska napredna stranka i Zorana Mihajlović je u ovom slučaju nastupala kao ministar bez stranačkih obeležja;
* Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Danice Grujičić, direktorke Instituta za onkologiju i radiologiju Srbije i političke stranke Srpska napredna stranka sa sedištem u Beogradu*, Nadzorni odbor je zauzeo stav da je u konkretnom slučaju politička stranka Srpska napredna stranka postupila suprotno odredbi člana 23. stav 4. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Naime, za potrebe promocije stranke, u izbornoj kampanji za izbore zakazane za 3. april 2022. godine, Srpska napredna stranka snimila je i u toku ove izborne kampanje objavila reklamni video spot u kojem je prikazano kako dr Danica Grujičić, v.d. direktora Instituta za onkologiju i radiologiju Srbije daje izjavu u prostorijama ovog instituta. Istovremeno, u spotu su prikazani i zaposleni u Klinici za neurohirurgiju. Nadzorni odbor je ostvario uvid u javno objavljeni reklamni video spot i konstatovao da su za snimanje konkretnog video spota korišćene prostorije Instituta u kojima dr Danica Grujičić, v.d. direktor Instituta daje izjavu, kao i da su u spotu prikazani zaposleni u ovoj zdravstvenoj ustanovi. Imajući u vidu da je Institut zdravstvena ustanova, kao i da je Republika Srbija osnivač Instituta, Nadzorni odbor je stava da je Srpska napredna stranka snimanjem reklamnog video spota u prostorijama Instituta, prikazivanjem zaposlenih u spotu i dr Danice Grujičić kako daje izjavu u tim prostorijama u svrhu promocije Srpske napredne stranke u izbornoj kampanji, postupila suprotno odredbi člana 23. stav 4. Zakona;
* Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Jelene Begović, direktorke Instituta za molekularnu genetiku i genetičko inženjerstvo i politčke stranke Srpska napredna stranka sa sedištem u Beogradu*, Nadzorni odbor je zauzeo stav da je u konkretnom slučaju politička stranka Srpska napredna stranka postupila suprotno odredbi člana 23. stav 4. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, na taj način što je za potrebe promocije stranke u izbornoj kampanji za izbore zakazane za 3. april 2022. godine, snimila i u toku ove izborne kampanje objavila reklamni video spot u kojem je prikazano kako Jelena Begović direktor Instituta za molekularnu genetiku i genetičko inženjerstvo daje izjavu u prostorijama Instituta. Nadzorni odbor je ostvario uvid u javno objavljeni reklamni video spot na zvaničnom instagram profilu Srpske napredne stranke i konstatovao da su za snimanje ovog video spota, koji Srpska napredna stranka koristi za promociju, u izbornoj kampanji korišćene prostorije Instituta u kojima Jelena Begović, direktor Instituta daje izjavu. Imajući u vidu da je Republika Srbija osnivač Instituta i da je Institut naučnoistraživačka ustanova, Nadzorni odbor je stava da je Srpska napredna stranka snimanjem reklamnog spota u prostorijama Instituta i prikazivanjem Jelene Begović, direktora Instituta kako daje izjavu u tim prostorijama u svrhu promocije Srpske napredne stranke u izbornoj kampanji, postupila suprotno odredbi člana 23. stav 4. Zakona. Takođe, iako Jelena Begović nije pozivala na glasanje za ovu političku stranku, niti je promovisala aktivnosti ove političke stranke, nesporno je da je video spot sniman i da se koristi u svrhu promocije Srpske napredne stranke u izbornoj kampanji, što je utvrđeno prikazanim nazivom izborne liste Srpske napredne stranke „Aleksandar Vučić-Zajedno možemo sve“ na kraju spota, kao i činjenicom da je Jelena Begović kandidat za narodnog poslanika na toj izbornoj listi;
* Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Aleksandra Šapića, predsednika GO Novi Beograd i političke stranke Srpska napredna stranka sa sedištem u Beogradu*, Nadzorni odbor je zauzeo stav da u konkretnom slučaju nisu povređene odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (član 23. stav 4.). Naime, u konkretnom slučaju, reč je o ličnom twitter profilu Aleksandra Šapića kao fizičkog lica, te je Nadzorni odbor mišljenja da Srpska napredna stranka nije mogla da utiče na objave Aleksandra Šapića kao fizičkog lica;
* Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Aleksandra Šapića, predsednika GO Novi Beograd i političke stranke Srpska napredna stranka sa sedištem u Beogradu*, Nadzorni odbor je zauzeo stav da u konkretnom slučaju nisu povređene odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (član 23. stav 4.). Naime, u konkretnom slučaju reč je o video spotu na YouTube kanalu u koji je Nadzorni odbor ostvario uvid i tom prilikom konstatovao da su za snimanje konkretnog video spota korišćeni video materijali koji su ranije objavljivani u medijima i koji su nastali prilikom ranijih susreta Aleksandra Šapića sa građanima tokom njegovog obavljanja funkcije predsednika Opštine Novi Beograd. Takođe, u navedenom video spotu korišćeni su i snimci prostorija JP Sportski centar Novi Beograd, za koje Nadzorni odbor smatra da ne predstavljaju zloupotrebu javnih resursa, imajući u vidu da su ti snimci već bili emitovani u sredstvima javnog informisanja. Iz navedenih razloga ne može se zaključiti da su predmetni događaji organizovani kao izborne aktivnosti u ime i u cilju promocije Srpske napredne stranke, te stoga Nadzorni odbor smatra da ova politička stranka u konkretnom slučaju nije povredila odredbe člana 23. Zakona.

5.4.3. Transparentnost Srbija uputila je Nadzornom odboru dopis povodom zakonske obaveze medija o objavljivanju tarifa za političko oglašavanje. Nadzorni odbor je, postupajući u skladu sa Zakonom utvrđenim nadležnostima, preporučio svim pružaocima medijskih usluga da objave cenovnik za političko oglašavanje, kao i da javno objave jasne kriterijume za obračunavanje popusta korisnicima ovih usluga. Ova preporuka je data u formi saopštenja u kome je Nadzorni odbor naglasio i da smatra da bi javno objavljivanje cenovnika medijskih usluga i popusta tokom izborne kampanje predstavljalo dobru praksu koja treba da doprinese jednakosti prava svih učesnika u izbornom procesu.

5.4.4. Regulatorno telo za elektornske medije (REM) uputilo je Nadzornom odboru zahteve pojedinaca u vezi kršenja predizborne tišine i ugrožavanja načela ravnopravnosti. Analizirajući pristigle zahteve, Nadzorni odbor je, postupajući u skladu sa Zakonom utvrđenim nadležnostima, zaključio da su u vreme predizborne tišine postojali programski segmenti sa delovima koji bi mogli biti u suprotnosti sa članom 6. stav 3. Zakona o izboru narodnih poslanika, prema kome je zabranjeno da se 48 časova pre dana glasanja i na dan glasanja, do zatvaranja biračkih mesta, u medijima i na javnim skupovima objavljuju procene rezultata izbora, javno predstavljaju kandidati za narodne poslanike i njihovi izborni programi i pozivaju birači da glasaju, odnosno da ne glasaju za određene izborne liste. U tom smislu, Nadzorni odbor je ukazao i na potrebu poštovanja zakonskih odredbi koje uređuju ovu materiju a posebno člana 146. tačka 5) Zakona o izboru narodnih poslanika, da političke stranke prilikom oglašavanja ne ometaju izbornu kampanju uvažavajući jednakost prava svih kandidata.

**VI. SARADNjA NADZORNOG ODBORA SA**

**DRUGIM ORGANIZACIJAMA I TELIMA**

6.1. Posmatračka misija CRTA

Članovi Nadzornog odbora su 4. marta 2022. godine održali sastanak sa predstavnicima Posmatračke misije Crta, Pavlom Dimitrijevićem, zamenikom programskog direktora Crte i Vladanom Jaraković, pravnicom.

Na početku sastanka, predstavnici Posmatračke misije Crta upoznali su članove Nadzornog odbora za izbornu kampanju o aktivnostima koje CRTA sprovodi na posmatranju izbora na nacionalnom i lokalnom nivou počev od 2016. godine i koje će sprovoditi u toku prevremenih parlamentarnih i redovnih predsedničkih izbora raspisanih za 3. april 2022. godine. U nastavku, zamolili su članove Nadzornog odbora da im pojasne odredbe Zakona kojima je propisana nadležnost tog odbora, pitanje mandata članova Nadzornog odbora, posebno imajući u vidu da su to bila pitanja kojima se ovaj odbor pretežno bavio u prethodnom izbornom ciklusu, kao i pitanje načina na koji će zainteresovani pojedinci moći da obrate Nadzornom odboru, ukoliko uoče nepravilnosti za koje je ovaj odbor nadležan.

Članovi Nadzornog odbora ukazali su na postojanje kontinuiteta u radu ovog odbora te da već postoje konkretne primedbe, predlozi i ideje članova prethodnog Nadzornog odbora i da će deo tih primedbi i predloga biti uvažen i primenjen u radu novoformiranog Nadzornog odbora, kako bi njegov rad bio transparentniji i efikasiji. Novim Zakonom o izboru narodnih poslanika precizirane su nadležnosti Nadzornog odbora, te kada je reč o nadzoru medijskih servisa, ograničene su na javne medijske servise čime je izbegnuto preklapanje nadležnosti sa Privremenim nadzornim telom za praćenje medija. Takođe, članovi Nadzornog odbora istakli su i da će ovaj odbor u svom radu nastaviti sa dobrom praksom korišćenja izveštaja REM-a o nadzoru pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje, ali da će pored medija pratiti i aktivnosti drugih učesnika u izbornoj kampanji, kao što je Zakon i predvideo.

Kada je reč o informisanju javnosti o nadležnostima i aktivnostima Nadzornog odbora, članovi Nadzornog odbora naglasili su da su pripremili saopštenje koje će u toku dana distribuirati svim medijima, kako bi se javnost upoznala sa mogućnošću da se svaki građanin i učesnik u izbornoj kampanji obrati Nadzornom odboru ukoliko uoči nepravilnosti iz nadležnosti ovog odbora.

6.2. Posmatračka misija ODIHR

Članovi Nadzornog odbora su 10. marta 2022. godine održali sastanak sa predstavnicima Posmatračke misije ODIHR: Daglasom Vejkom, šefom Misije, Marekom Mračkom, medijskim analitičarem, Dimitru Lazurom, medijskim analitičarem, Dimitrijem Boltom, asistentom medijskih analitičara i Slađanom Bursać, asistentom šefa Misije.

Sastanak je bio zakazan na inicijativu Posmatračke misije ODIHR. Tokom sastanka pokrenuto je više tema koje se odnose na rad Nazornog odbora. Predstavnici Posmatračke misije bili su zainteresovani da se detaljnije upoznaju sa misijom i načinom rada Nadzornog odbora (dinamika sastajanja, proces odlučivanja, i sl), ovlašćenjima za intervenisanje (na primer prema medijskoj pristrasnosti), ključnim nalazima Nadzornog odbora u dosadašnjem radu, preporukama za medijsku pokrivenost izborne kampanje, izazovima sa kojima se suočava Nadzorni odbor, saradnji sa Privremenim nadzornim telom za praćenje medija tokom izborne kampanje i saradnji sa Regulatornim telom za elektronske medije.

Daglas Vejk, šef Posmatračke misije, upoznao je prisutne sa mandatom Misije koja je prisutna u Republici Srbiji od 23. februara 2022. godine, kada je i održana prva konferencija za medije. Misija boravi u Republici Srbiji, na poziv Republike Srbije i Republičke izborne komisije. U ovom trenutku u Beogradu nalazi se 15 predstavnika Misije i 26 dugoročnih posmatrača na celoj teritoriji Republike Srbije radi nepristrasnog posmatranja izbornog procesa i implementacije međunarodnih obaveza. U skladu sa metodologijom ODIHR-a, za nedelju dana biće objavljen prvi izveštaj kojim će biti obuhvaćen period od decembra meseca 2021. godine, kada je Misija za procenjivanje potreba boravila u Beogradu. Vejk je najavio da se neposredno pre izbora, koji se održavaju 3. aprila 2022. godine, očekuje dolazak 250 kratkoročnih posmatrača iz država članica OEBS-a kao i tri parlamentarne delegacije iz OEBS-a, Saveta Evrope i Evropskog parlamenta. U ponedeljak, 4. aprila 2022. godine, ODIHR će objaviti preliminarni izveštaj i isti predstaviti na pres konferenciji kojoj će prisustvovati i predstavnici navedenih parlamentarnih delegacija, a dva meseca po održavanju izbora, biće objavljen konačan izveštaj sa preporukama, kako bi pomogli Republici Srbiji da unapredi izborni proces.

Predsednik Nadzornog odbora Svetislav Goncić, informisao je prisutne o sastavu Nadzornog odbora, načinu rada i nadležnostima i ukazao da, imajući u vidu da ovaj odbor ima izvesni kontinuitet u radu, odnosno iskustvo stečeno tokom parlamentarnih izbora održanih 2020. godine, postoje određene ideje o unapređenju rada Nadzornog odbora koje će u ovom mandatu biti i primenjene. On je istakao da Nadzorni odbor, imajući u vidu svoje zakonom definisane nadležnosti, nastoji da ostvari i unapredi kontakte sa svim zainteresovanim stranama i da je u potpunosti otvoren za saradnju sa svim subjektima. U tom smislu Nadzorni odbor je putem saopštenja za javnost prethodne nedelje pozvao sve zainteresovane strane da se obrate ovom odboru u cilju unapređenja kako njegovog rada tako i celokupnog izbornog procesa.

Po pitanju uloge i nadležnosti Nadzornog odbora, član Nadzornog odbora prof. dr Miodrag Savović istakao je da trenutno postoje četiri tela u izbornom procesu koja za funkciju imaju unapređenje izbornog procesa: Republička izborna komisija (RIK), Regulatorno telo za elektronske medije (REM), Privremeno nadzorno telo za praćenje medija i Nadzorni odbor za izbornu kampanju, te da je potrebno napraviti posebnu distinkciju između Privremenog nadzornog tela za praćenje medija i Nadzornog odbora, posebno imajući u vidu da je Privremeno nadzorno telo za praćenje medija rezultat određenih političkih kompromisa, dok je Nadzorni odbor obrazovan u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika kojim su definisane njegove nadležnosti. Kada je reč o prirodi nadležnosti ova dva tela, on je ukazao da je Privremeno nadzorno telo za praćenje medija savetodavno telo, dok je Nadzorni odbor kontrolno telo, te da kada je reč o medijima, Privremeno nadzorno telo za praćenje medija može da daje preporuke, dok Nadzorni odbor kao kontrolno telo može da nalaže i preduzima određene mere.

U nastavku razgovora predsednik Nadzornog odbora informisao je sagovornike da Nadzorni odbor ima iste nadležnosti i po pitanju predsedničkih izbora, da taj odbor kao dobru praksu od prethodnih parlamentarnih izbora u svom radu koristi izveštaje Regulatornog tela za elektronske medije koje ovo telo redovno objavljuje, kao i da će uskoro biti organizovan sastanak članova ovog odbora sa predstavnicima Privremenog nadzornog tela za praćenje medija imajući u vidu neke od zajedničkih nadležnosti. Kada je reč o dosadašnjem radu Nadzornog odbora i obraćanju ovom odboru aktera izbornog procesa, predsednik Nadzornog odbora istakao je da je izborni proces još na početku, kao i da se puni zamah aktivnosti tek očekuje u narednom periodu. On je informisao sagovornike i da se ovom odboru obratila jedna politička stranka sa zahtevom iz njegove nadležnosti i da će taj zahtev biti predmet razmatreanja na sednici Nadzornog odbora.

Član Nadzornog odbora Jelena Milenković Orlić informisala je sagovornike da se svi zapisnici sa sednica Nadzornog odbora objavljuju na veb-prezentaciji Nadzornog odbora koja je deo veb-prezentacije Narodne skupšštine, da se pored zapisnika, tu objavljuju i sve informacije i dokumenti koji nastaju u radu ovog odbora, kao i da svako može da se obrati Nadzornom odboru putem mejla koji je dostupan na veb-prezentaciji. Ona je istakla i da je Nadzorni odbor, nakon svog konstituisanja 28. februara 2022. godine, pozvao sve učesnike u izbornom procesu, uključujući i nevladine organizacije, da se obrate Nadzornom odboru koji svoju ulogu shvata veoma ozbiljno jer, pored poštovanja zakonom propisanih nadležnosti, on ujedno kreira i praksu delovanja koja će se primenjivati u budućnosti. U nastavku je istakla i da će Nadzorni odbor na narednoj sednici koja će uslediti posle ovog sastanka, razmatrati određene preporuke koje se odnose na sve aktere koji učestvuju u izbornoj kampanji, a tiču se kako informisanja javnosti o programima političkih partija tako i tzv. „funkcionerske kampanje“. Takođe, ukazala je i da je novi Zakon o izboru narodnih poslanika rešio određene nejasnoće koje su postojale u prethodnom zakonu a tiču se pitanja nadležnosti Nadzornog odbora nad medijima, odnosno da je Zakon sada jasno definisao da je Nadzorni odbor nadležan samo za rad javnih medijskih servisa, Radio televizije Srbije i Radio televizije Vojvodina.

6.3. Transparentnost Srbija

Članovi Nadzornog odbora su 22. marta 2022. godine održali sastanak sa predstavnicima Transparentnost Srbije, Nemanjom Nenadićem, programskim direktorom i Robertom Sepijem, pravni savetnikom. Sastanak je zakazan na inicijativu Transparentnost Srbije (u daljem tekstu: *TS*).

Na početku sastanka, predstavnici TS upoznali su članove Nadzornog odbora o aktivnostima koje ova organizacija sprovodi na posmatranju izbora. Tokom sastanka pokrenuto je više tema koje se odnose na rad Nazornog odbora.

Predstavnici TS upoznali su članove Nadzornog odbora sa svojim aktivnostima. Naime, ova organizacija se bavila funkcijom i nadležnostima Nadzornog odbora i u prethodnim godinama te u tom smislu je iznosila svoje predloge i sugestije. Po pitanju sastava Nadzornog odbora, naglasili su da smatraju da je novim Zakonom o izboru narodnih poslanika trebalo predvideti širi spektar predlagača članova tog odbora kao i veću participativnost. Takođe, oni su naglasili i činjenicu da su ovlašćenja Nadzornog odbora u novom zakonu ostala nedovoljno precizna. Osnovni fokus TS je finansiranje izborne kampanje čime se ova organizacija bavi od 2004. godine i to ne samo praćenje rada političkih stranaka, već i praćenje rada državnih organa koji kontrolišu finansijsko poslovanje političkih stranaka. U tom smislu, Agencija za sprečavanje korupcije je trenutno glavna insititucija čiji rad TS prati, s tim da osim te institucije, prati i šta političke stranke objavljuju i vrši poređenja sa nalazima svog monitoringa.

Predstavnici TS naveli su da drugi aspekt njihovog rada podrazumeva praćenje funkcionerske kampanje. Njihov stav je da funkcionerska kampanja ne predstavlja nužno povredu nekog od postojećih propisa, odnosno da u najvećem broju slučajeva i nije reč o povredama bilo kakvih propisa, već je reč o korišćenju nekih mogućnosti koje stoje na raspolaganju vršiocima javnih funkcija, dok takve mogućnosti nisu na raspolaganju njihovim konkurentima. U tom smislu, TS se angažovala na taj način što su podneli predloge i amandmane na član 50. Zakona o sprečavanju korupcije. TS kao jedino adekvatno rešenje za navedeno vidi u ograničavanju aktivnosti javnih funkcionera u vreme pred izbore samo na ono što je njihova izričito propisana zakonska obaveza. Takođe, predstavnici TS naveli su da prema svim dosadašnjim nalazima, uzimajući u obzir sve izbore od 2004. godine do 2020. godine, oglašavanje na televizijskim stanicama predstavlja preko 50 % od ukupnog iznosa prijavljenih troškova kampanje. Za izbore 2022. godine novina je da su neki mediji u obavezi da objave cenovnike oglašavanja. U tom smislu TS je uputila Nadzornom odboru, REM-u i Agenciji za sprečavanje korupcije dopis koji se tiče objavljivanja ovih cenovnika za televizije jer nisu sve TV stanice objavile informacije na ovaj način, odnosno, neke su objavile cenovnike bez popusta što otežava kontrolu i ugrožava na određeni način ravnopravnost učesnika izbora.

Povodom inicijative Nadzornog odbora da učesnici izborne kampanje stave akcenat na predstavljanje svojih programa, predstavnici TS pozdravili su ovu inicijativu, naročito kako su naveli, imajući u vidu da sve izborne liste koje učestvuju na izborima nemaju objavljene programe, tzv. predizborne programe gde bi se jasno videlo šta je to čemu građani treba da daju podršku.

Kao poseban problem, predstavnici TS ukazali su na postupanje subjekata koji formalno nisu učesnici izbora ali koji ipak učestvuju, naročito u oglašavanju, što je posebno zapaženo kao pojava u njihovom dosadašnjem monitoringu, kada se radi o društvenim mrežama na kojima se, zahvaljujući tome što je Fejsbuk otvorio svoje baze, prikazuje koliko je plaćeno političko oglašavanje.

Takođe, jedna od značajnih tema kojom se TS bavi je institucionalizovanje zaštite uzbunjivača u izbornom procesu. Naime, iako postoji Zakon o zaštiti uzbunjivača, stav TS po ovom pitanju je da zakon nije ni vertikalno niti horizontalno prožeo sve sisteme i sve grane srpskog pravnog sistema.

Zajednička ocena predstavnika TS i članova Nadzornog odbora je da postoji potreba da se obezbedi kontinuitet Nadzornog odbora tako da se taj odbor ne formira svaki put tek neposredno pred izbore, kao i da Nadzorni odbor treba da postoji kao stalno telo koje će se baviti poslovima iz svoje propisane nadležnosti kad god za tim da ima potrebe.

U nastavku razgovora članovi Nadzornog odbora pojasnili su odredbe zakona kojima je propisana nadležnost tog odbora i pitanje mandata članova Nadzornog odbora, posebno imajući u vidu da su to bila pitanja kojima se ovaj odbor pretežno bavio u prethodnom izbornom ciklusu. Članovi Nadzornog odbora upoznali su sagovrnike sa dosadašnjim aktivnostima ovog odbora, te naveli da su novim Zakonom o izboru narodnih poslanika precizirane nadležnosti Nadzornog odbora, te kada je reč o nadzoru medijskih servisa, one su ograničene na javne medijske servise. Ocenjeno je da je pitanje društvenih mreža značajno, da je važno kako se ova oblast reguliše i da li su i društvene mreže sredstva javnog obaveštavanja. Naglašen je značaj kontinuiteta koji Nadzorni odbor ima jer je zahvaljujući tom kontinuiteteu Nadzorni odbor uspeo da razvije određene mehanizme delovanja. Iako u izbornom procesu postoje četiri nadzorna i kontrolna tela, svako od ovih tela, uz određena preklapanja i uz neke jasno definisane nadležnosti, u svom domenu kontroliše izborni proces. Nadzorni odbor je zadužen za javni medijski servis, ali ipak ima ovlašćenja da kontroliše i vrši opšti nadzor celog izbornog postupka. Prema oceni članova Nadzornog odbora novi Zakon o izboru narodnih poslanika je u velikoj meri ponudio unapređena rešenja u odnosu na prethodni zakon, dok rešavanje nekih pitanja kao što je status i mandat Nadzornog odoba ostaju da budu rešena u budućnosti. Po ovom pitanju postoji saglasnost članova Nadzornog odbora da bi ovaj odbor trebao da bude stalno telo, čiji se mandat ne bi prekidao između dva izborna ciklusa. U skladu sa Zakonom ovaj odbor obavlja širok dijapazon poslova. Povodom pojave tzv. funkcionerke kampanje, Nadzorni odbor je u javnost izašao sa svojim stavom po ovom pitanju.

6.4. Privremeno nadzorno telo za praćenje medija

Deset dana uoči izbora za predsednika Republike i narodne poslanike Narodne skupptine, članovi Nadzornog odbora su održali sastanak sa članovima Privremenog nadzornog tela za praćenje medija (u daljem tekstu: *Privremeno telo*). Sastanku su ispred Privremenog nadzornog tela prisustvovali Rade Veljanovski, predsednik, Vladan Nikolić, Milan Todorović, Rajka Galin Ćertić i Zdravko Veselinov, članovi.

Na početku sastanka Rade Veljanovski je istakao da nije jedino pitanje kako će proći predstojeći izbori, već šta će od zapažanja, iskustava i sugestija ostati za buduće izbore. Naglasio je da Privremeno telo kao takvo prvi put postoji i izrazio zadovoljstvo što je sa strane tog tela urađeno sve što je dogovoreno Sporazumom o unapređenju izbornih uslova, a u cilju poboljšanja medijskih uslova. Naglasak je stavljen na uravnoteženost u pružanju medijskih usluga, posebno obraćanje pažnje na eventualnu zloupotrebu „funkcionerske kampanje“ i omogućavanja da svaki učesnik izbornog procesa dobije mogućnost da predstavi svoj program. Takođe, naveo je da je Privremeno telo ad hok telo koje je nastalo kao rezultat dogovora koji je postignut u dijalogu vladajućih i opozicionih stranaka i to na oba koloseka, kako onom sa predstavnicima Evropskog parlamenta, tako i u dijalogu koji se odvijao bez predstavnika Evropskog parlamenta. Proizvod oba dijaloga je dogovor da se formira ovo telo. Iako su postojale ideje i predlozi da to telo ima drugačiju strukturu, i da bude sačinjeno samo od stručnjaka koji se bave medijima sa fakulteta koji imaju studije novinarstva i medija i najvećih medijskih udruženja i raznih stručnih organizacija, te ideje nisu prihvaćene, te je dogovoreno da ovo telo ima 12 članova, da šest bude na predlog regulatora elektronskih medija, odnosno REM-a, a šest da bude na predlog opozicionih stranaka koje su učestvovale u tom dijalogu. Imajući u vidu da je jedan od članova koji je imenovan na predlog stranke Dosta je bilo, odnosno Suverenisti, u međuvremenu prihvatio kandidaturu na izbornoj listi svoje stranke, podneo je ostavku na članstvo u Privremenom telu, tako ovo telo funkcioniše sa 11 članova.

Veljanovski je dalje informisao sagovornike da je Privremeno telo tokom prethodnog perioda održalo više od 20 sastanaka, i radilo posvećeno, te je sve što je sporazumom predviđeno, i što su potpisale stranke sa predstavnicima Narodne skupštine Republike Srbije realizovano. Posle samo deset dana od početka rada, Privremeno telo je uputilo smernice svim pružaocima medijskih usluga, tj. svim medijima u kojima je navedeno šta se od njih očekuje, odnosno da treba da budu uravnoteženi u pružanju svojih usluga, da treba da zastupaju i stranke vlasti i stranke opozicije i građane i nezavisne stručnjake i predstavnike civilnog sektora, ako je moguće i što je moguće više da obrate pažnju na ono što se već par godina unazad naziva funkcionerskom kampanjom, da sve to treba da bude nediskrimitorno prema bilo kome, da se svi osećaju jednako, da svi imaju mogućnosti da kažu svoja mišljenja, programe i tako dalje, svesni toga da iako su legitimni interesi i političkih stranaka opozicije i političkih stranaka vlasti da je to pre svega u interesu građana i da građani treba da dobiju informaciju na osnovu koje formiraju stav.

Privremeno telo je održalo dva kruga razgovora sa svim pružaocima medijskih usluga iz čega su proizašla dva dokumenta. Inače u skladu sa zakonom Savet REM-a donosi preporuke komercijalnim emiterima i pravilnik o načinu ponašanja javnih servisa. Prvi put se dogodilo ovog puta to učini Privremeno telo, te su u skladu sa tim i neke sugestije članova Privremenog nadzornog tela koji nisu članovi REM-a ili Saveta REM-a uvažene. Tako je dogovoreno da mediji u periodu izborne kampanje ne treba da pružaju privilegovan položaj nosiocima javnih funkcija. To je prvi put ušlo u ove dokumente i to je usvojio i Savet REM-a i uputio pružaocima medijskih usluga. Takođe, dogovoreno je a ne sme da bude negativne kampanje. Dakle, političari, predstavnici stranaka, koalicija, pojedinci mogu da promovišu sebe, da govore o sebi, da govore o svojim uspesima, da govore o svojim planovima, da govore šta bi oni uradili u ekonomiji, u zdravstvu, školstvu itd. ali ne da napadaju i da ruže neku drugu stranku, kandidata itd. Naravno, i u tim dokumentima naglašen je balans, uravnoteženost, Privremeno telo je insistiralo, pošto jeuočeno kod jednog broja medija da oni nemaju balans čak ni prema strankama iz opozicije, da su u nekim medijima više prisutni predstavnici nekih stranaka opozicije, a znatno manje ili malo predstavnici drugih, zahtevan je balans između stranaka vlasti i opozicije, ali i balans između stranaka opozicije, jer je to ono što je poboljšanje medijskih uslova. Veljanovski je dalje naveo da stručna služba REM-a po svojoj službenoj dužnosti radi monitoring i to je počelo već od prvih dana januara ove godine s tim da način monitoringa nije bio isti u tom periodu do raspisivanja izbora, i posle raspisivanja izbora. Od 15. marta, kada su raspisani izbori, Savet REM-a postupa po drugačijim pravilima i uzorak je proširen.

Privremeno telo je deset dana pred izbore podsetilo sve pružaoce medijskih usluga da na novo pravilo u izmenjenom Zakonu o elektronskim medijima da deset dana pred izbore nema onoga što se zove funkcionerska kampanja, iako taj izraz ne postoji ni u teoriji, ni u praksi, nigde, ali se zna da je to postavljanje kamena temeljca, otvaranje fabrika, bolnica itd.

U nastavku razgovora Miodrag Savović, član Nadzornog odbora, istakao je da nije reč samo o tekućem izbornom procesu , već je u pitanju izborni sistem o kome treba razgovarati, tj. izborno zakonodavstvo. Nadzorni odbor je uglavnom realizovao najveći deo poslova iz svoje nadležnosti. Dalje je istakao da postoji otvoreno pitanje statusa Nadzornog odbora, te dok je Privremeno telo privremeno, Nadzorni odbor koji je formiran u skladu sa zakonom nema jasan ni privremeni ni stalni status. Iste dileme su postojale i za prethodne izbore kada je Nadzorni odbor formiran. Neke primedbe koje su tada postojale su usvojene i novim izmenama Zakona o narodnim poslanicima su rešene. Naime, nadležnost ovog tela prema Zakonu o narodnim poslanicima iz 2000. godine je bila definisana u jednom odeljku koji se ticao finansiranja. Sada je nadzorni odbor definisan u posebnom poglavlju. Međutim, kad je reč o nadležnostima naročito onim koje se koja se odnose na medije, to je definisano u Zakonu o izboru narodnih poslanika kroz obavezu Nadzornog odbora za izbornu kampanju da taj odbor kontroliše postupanje političkih stranaka u primeni Zakona o izboru narodnih poslanika koji se tiče predstavljanja političkih stranaka u pogledu nepristrasnog, pravičnog i ravnomernog predstavljanja. Ne odnosi se na sve medije sve, nego samo na javne medijske servise, tako da je nadležnost Nadzornog odbora tu dosta ograničena, onosno precizirana. savović je dalje naveo i da kada se uporedi i analizira odnos između Privremenog tela i Nadzornog odbora, onda je Privremeno telo, proizvod određenih političkih kompromisa, dok je Nadzorni odbor obrazovan u skladu sa zakonskim odredbama. I Privremeno telo i Nadzorni odbor će podneti svoje izveštaje, te ostaje da se u budućnosti reši da li su oba tela potrebna ili je pak potrebno dva tela spojiti u jedno, tako da postoji stalni i prošireni sastav, što bi opet zavisilo od parlamentarnih stranaka. U suština izveštaji ova dva tela trebalo bi da posluže kao osnov za izmenu izbornog zakonodavstva. Imajući u vidu da će lokalni izbori biti održani za dve godine, u međuvremenu je potrebno razmisliti o izbornom sistemu, da li zadržati ovakav kakav jeste sada, da li da bude jedinstven, da li da bude mešovit, da li da bude proporcionalan, da se odredi status poslanika, mandata u stvari, da li je to vezani mandat, da li je to slobodni mandat, kako da se postupa o rodnoj ravnopravnosti, nacionalnim manjinama itd. Ima mnogo pitanja kojima se treba pozabaviti, a od ova dva tela se očekuje da kroz svoje izveštaje pokrenu tu inicijativu da se u narednom periodu pristupi tom izbornom zakonodavstvu koje bi bilo bolje nešto što jeste, naveo je Savović.

Rajka Galin Ćertić je pozdravila otvaranje teme u vezi propisa koji regulišu nadležnosti dva tela i navela da je do ovih izbora bio samo jedan stav jedne odredbe zakona koja se odnosila na izbornu kampanju. Ona je glasila da nije dozvoljeno političko oglašavanje van predizborne kampanje, a da u toku izborne kampanje svim strankama treba da se da jednaka zastupljenost i nažalost REM je na osnovu te jedne odredbe i ne baš nekog naročitog zakonskog ovlašćenja donosio podzakonske akte koji su se odnosili na samu izbornu kampanju. Znači, zakon nije uskratio REM-u mogućnost da to prati, ali nije ni definisao neke stvari koje treba da reguliše ako se REM bavi izbornom kampanjom kao regulator. Iako Nadzorni odbor po prethodnom zakonu godinama nije bio formiran, REM je u jednom trenutku došao u situaciju da je u izveštaju ODIHR bilo navedeno da je REM preuzeo ingerencije Nadzornog odbora. I sa donošenjem novog zakona ostaje da se reši da li regulator treba da prati izbore ili će to raditi Nadzorni odbor ili neko drugo telo, ali je negde logično da regulator koji radi monitoringe i može da kažnjava pružaoce medijskih usluga, odnosno da kontroliše, radi taj deo posla. Takođe, saglasila se sa Veljanovskim u konstataciji da bi trebala veća uloga Nadzornog odbora da bude prema političkim strankama, jer regulator kao takav nema nikakve ingerencije, niti treba da ima nad političkim strankama, niti treba da bude učesnik izbornog procesa i ostalo. Znači, ako je nadzorno telo formirano na način kako se formira, onda Nadzorni odbor treba da ima veći uticaj na političke stranke.

Jelena Milenković Orlić, član Nadzornog odbora navele je da postoje nedoumice u vezi sa članom 144. koji se odnosi na Sporazum o broju i trajanju emisije za predstavljanje podnosioca proglašenih izbornih lista, koji se zaključuje najkasnije pet dana kada je odluka o raspisivanju izbora stupila na snagu. Ukoliko se to ne dogodi, po članu 146, Nadzorni odbor je dužan da utvrdi broj trajanja emisija za predstavljanje podnosioca proglašenih izbornih lista. U tom smislu iznela je stav da je ovaj član možda čak i nepotreban, imajući u vidu da je već definisana nadležnost za donošenje pravilnika o ponašanju javnih medijskih servisa a na osnovu kog je Radio-televizija Srbije je donela svoj pravilnik. Navela je da niz paralelnih procesa veoma lako mogu onemogućiti izvršavanje obaveza Nadzornog odbora koje proističu iz zakona, te da bi zaista, nakon završetka izbora trebalo raditi na preporukama, kako bi se i zakonski okviri i pojedinačna zakonska rešenja unapređivala. Nadzorni odbor bi trebao da se koncentriše na ponašanje političkih stranaka, jer bi, ako kontroliše i postupanje javnih medijskih servisa, za to morao da ima mehanizme, a mehanizme, osim, direktnih žalbi i predstavki određenih strana, koji smatraju da je neko oštećen nema. Tako je Nadzorni odbor u prethodnom periodu koristio izveštaje REM-a na primer. Neophodna je sinhronizacija kako aktivnosti nadležnih tela tako i njihove nadležnosti propisane zakonom te su u tom smislu ovi sastanci zaista dragoceni, ocenila je Milenković Orlić.

U nastavku diskusije Milan Todorović, član Privremenog tela pojasnio je da je pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje koncipiran u tri tematske celine. Jedna se tiča izveštavanja, druga se tiče predstavljanja i treća celina se odnosi oglašavanje. Deo oko predstavljanja jeste predstavljanje političkih stranka, odnosno, način na koji treba da bude, da kažemo, proizveden i emitovan program samog predstavljanja. Tu postoji odredba koja upućuje upravo na odredbu Zakona o izboru narodnih poslanika u kojoj je definisana uloga javnog medijskog servisa, kada je u pitanju ta oblast predstavljanja. Privremeno telo je definisalo one delove koji su smatrani za shodne na osnovu razgovora Privremenog nadzornog tela i REM-a, a striktno su propisana pravila koja se tiču izveštavanja, kao i ona pravila koja se odnose na političke oglasne poruke, jer ne treba zaboraviti da postoji i Agencija za borbu protiv korupcije, kojoj REM na kraju izborne kampanje dostavlja izveštaj o oglasnim porukama, koje su emitovane na pružaocima medijskih usluga, a u cilju kontrole finansiranja političkih organizacija.

U tom smislu Veljanovski je naveo da je Sporazum koji je potpisan između vlasti i opozicije na onom drugom koloseku bez evroparlamentaraca, predvideo da se promocija stranaka, na koju oni imaju pravo po oba zakona, besplatno, jednako, uravnoteženo, medijski, meritorno, itd. da to treba da bude na prvom programu, odnosno na prvom kanalu RTS. Konfuzija je napravljena u toliko više, što se ta odredba Sporazuma poziva na član Zakona, član 7. stav 1. tačka 8. u kome ne piše da to mora da bude na prvom programu RTS.

Rade Veljanovski je istakao da je Privremeno telo u prethodnih nekoliko meseci zaista dosta dobrih stvari napravilo kada je u pitanju njegovo polje rada, i to ne samo u smislu dokumenata i metodologije pravilnika za javne servise, preporuke za komercijalne pružaoce medijskih usluga i sl., već i na dva kruga sastanaka sa predstavnicima medija u kojima su iznete vrlo značajne sugestije, na konferencije za novinare na kojima je Privremeno nadzorno telo apelovalo i na predstavnike medija, ali i na političke aktere da se u kampanji ponašaju bolje.

Međutim, efekti u praksi nisu veliki zbog dosta kratkog roka ali i zbog odsustva političke volje od strane pojedinih političkih stranaka vlasti i opozicije, kao i zbog odsustva odgovornosti i sluha od strane pružalaca medijskih usluga. Iako Privremeno nadzorno telo nije puno doprinelo smanjivanju društvene polarizacije oko određenih pitanja, ne bi trebalo da postoji u jednom demokratskom društvu ili društvu koje se izgrađuje kao demokratsko.

Predsednik Privremenog tela je podržao predlog prof. dr Savovića, člana Nadzornog odbora, da oba tela treba u svojim preporukama posle izbornog procesa da predlože i insistiraju na tome da postoji jedna vrsta tela koje bi se permanentno bavilo unapređenjem medijskih, izbornih uslova u različitim oblicima, i u smislu zakonodavstva i u delu kampanje i u delu medija. Naglasio je i da će Privremeno nadzorno telo na svojim sednicama razgovarati o tome da to upravo bude jedna od preporuka kako bi za nešto što telo donese bili ostavljeni i odgovarajući rokovi za primenu toga, kako bi to zaista imalo efekta i kako bi, u krajnjoj liniji, građani imali koristi od toga.

Tokom sastanka sagovornici su se složili da je neophodan fokus na period do izbora, ali i na postizborni period, te najavili da će nakon izbora, oba tela podneti izveštaje u kojima će navesti zapažanja, ali i postaviti pitanja nadležnosti i statusa tela čiji su članovi.

6.5. Radio televizija Srbije

Članom 144. Zakona o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 14/22) propisano je da po dva predstavnika republičkog javnog medijskog servisa, Vlade Republike Srbije i političkih stranaka, koje imaju narodne poslanike, sporazumom utvrđuju broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista, da se taj sporazum zaključuje najkasnije pet dana od dana kada je odluka o raspisivanju izbora stupila na snagu, kao i da se, bez odlaganja, objavljuje na veb-prezentaciji Republičke izborne komisije.

Na Drugoj sednici održanoj 28. februara 2022. godine, Nadzorni odbor je odlučio da se obrati republičkom javnom medijskom servisu, Vladi Republike Srbije i političkim stranakama koje imaju narodne poslanike, radi dobijanja informacije da li je predmetni sporazum zaključen, posebno imajući u vidu odredbu člana 146. stav 3. Zakona o izboru narodnih poslanika, kojom je propisano da će ovaj odbor, u slučaju da se sporazum ne zaključi u predviđenom roku, utvrditi broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista.

Povodom ovog pitanja članovi Nadzornog odbora su održali sastanak sa predstavnicima Radio televizije Srbije i Radio Beograda, Draganom Ignjić, urednikom emisije sa autorskim doprinosom u Informativnom programu televizije Srbije i Nebojšom Nikolićem, zamenikom glavnog i odgovornog urednika Prvog programa Radio Beograda. Tom prilikom predstavnici RTS-a su upoznali članove Nadzornog odbora sa terminima izborne kampanje koji nisu promenjeni u odnosu na prethodne izborne cikluse od 20.00 časova na drugom programu RTS-a gde su svi predsednički kandidati imali priliku da se predstave u skladu sa redosledom koji je određen žrebanjem, dok je termin za političke stranke bio od 20.35 časova. Naglasili su da su ista pravila primenjena i na Radio Beogradu, s tim da su termini bili od 10,00 časova za političke stranke, dok su terimini za predsedničke kandidate bili od 12,30.

Na sastanku je istaknuto i da je RTS, u skladu sa Pravilnikom o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje („Službeni glasnik RS“, broj 18/22), donela Pravila o praćenju izborne kampanje i predstavljanju izbornih lista i kandidata sa izbornih lista za izbore za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, odbornike skupština gradova/opština, koji će se održati 3. aprila 2022. godine.

Nadzorni odbor je stava da su napred citirana pravila koja je doneo RTS adekvatna zamena za sporazum predviđen članom 144. Zakona, posebno imajući u vidu da su neki detalji u vezi medijskog pokrivanja izborne kampanje dogovoreni u međustranačkom dijalogu. Međutim, kada je reč o budućem postupanju, članovi Nadzornog odbora su stava da je neophodno da se u narednom izbornom ciklusu u potpunosti primeneodredbe člana 144. Zakona.

**VII. PREDLOZI ZA UNAPREĐENjE RADA NADZORNOG ODBORA I SUGESTIJE U POGLEDU PRAVNE REGULATIVE U VEZI SA IZBORIMA UOPŠTE I POSEBNO ONI KOJI SE TIČU STATUSA I NADLEŽNOSTI NADZORNOG ODBORA**

Iako je novi Zakon o izboru narodnih poslanika uneo određene novine u vezi Nadzornog odbora, ipak su ostala otvorena neka pitanja koja, po uverenju članova tog odbora, mogu da preciziraju i unaprede rad ovog tela.

U prvom redu reč je o statusu Nadzornog odbora koji nije definisan ni kao privremeni ni kao stalni organ. Članovi Nadzornog odbora smatraju da je potrebno izmeniti zakon i regulisati status tog odbora kao stalnog tela. Pošto su izbori veoma značajan proces kroz koji se, između ostalog, iskazuju i demokratski kapaciteti jednog društva, potrebno ih je pratiti ne ad hok, nego permanentno. To se odnosi posebno na analizu rada nadzornih organa koji prate izborni proces. Obzirom na postojanje parlamentarnih, predsedničkih i lokalnih izbora, izbori se održavaju relativno često i telo koje će ih nadgledati ne traba formirati za svaku priliku, ad hok, nego izabrati organ koji će ih kontinuirano pratiti, ukazivati na njihove rezultate, slabosti, nedostatke i predlagati mere za poboljšanje svih relevantnih elemenata izbornog procesa. U tom smislu, Nadzorni odbor bi mogao postojati u statusu analogno onom koji imaju izborne komisije. Za vreme izbora, njegove aktivnosti bi svakako bile intenzivirane, dok bi se u vreme između izbora bavio analizom proteklih izbora, unapređenjem izbornih radnji i uopšte izbornog procesa, i sl. Pored toga, iz iskustva koja proizlaze iz kontrole izborne kampanje, Nadzorni odbor bi davao predloge koje imaju za cilj otklanjanje slabosti koje su bile uočene u toku izbora.

Pored navedenog, Nadzorni odbor je stava da treba posebno naglasiti i proširiti nadležnosti koje se tiču medijske sfere i učešća medija u izbornom procesu. U tom slučaju ne bi se morali birati privremeni organi za praćenje medija za vreme izborne kampanje, nego bi Nadzorni odbor vršio permanentno i tu funkciju. Da bi se taj proces odvijao efikasnije potrebno je precizirati odnos Nadzornog odbora i REM-a, relaciju između tog odbora i javnih medijskih servisa, ali i ostalih elektronskih medija, a posebno privatnih televizija i radio stanica.

Takođe, potrebno je razmotriti i odgovornost za kršenje izbornih pravila jer su dosadašnja rešenja neefikasna. Ne ulazeći u sankcije koje su propisane drugim zakonskim propisima, članovi Nadzornog odbora su mišljenja da bi i nepoštovanje i kršenje pravila koja su u nadležnosti Nadzornog odbora trebalo posebno sankcionisati. Na taj način bi se poštovanje izbornih pravila podiglo na viši nivo i učinilo efikasnijim nego što je to danas slučaj.

Kao bitan uslov koji bi unapredio celokupni izborni proces, podrazumevajući tu i izbornu kampanju, i istovremeno smanjio na najmanju moguću meru zloupotrebe i kršenje pravila koji su u vezi sa izborima, neophodno je, pored poboljšanja pravila izbornog procesa, poboljšati i izborni sistem. Zato je neophodno da se bez odlaganja pristupi izmeni izbornog zakonodavstva ugrađujući u njega savremene tekovine i standarde koje su prisutne u razvijenim demokratskim državama. To bi doprinelo da se procedure, pravila i radnje koje su relevantne za izborni proces ne donose uoči samih izbora, već da se donesu blagovreemeno i na taj način doprinesu sprovođenje izbora na demokratski način i bez tenzija koje su pratile dosadašnje izbore.

**VIII. MANDAT ČLANOVA NADZORNOG ODBORA ZA IZBORNU KAMPANjU**

Odredbe koje se odnose na Nadzorni odbor za izbornu kampanju sadržane su u članovima 145. i 146. Zakona o izboru narodnih poslanika („Sl. glasnik RS“, broj 14/22), koji se nalaze u Glavi VIII naslovljenoj „Predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista“. Te odredbe glase:

*„****Nadzorni odbor za izbornu kampanju***

***Član 145***

*U sprovođenju izbora opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti sprovodi Nadzorni odbor za izbornu kampanju (u daljem tekstu: Nadzorni odbor).*

*Nadzorni odbor ima deset članova, koje imenuje Narodna skupština, od kojih polovinu na predlog Vlade, a polovinu na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini iz reda istaknutih javnih radnika.*

*Članovi Nadzornog odbora ne mogu biti članovi organa političkih stranaka.*

*Predsednika Nadzornog odbora biraju između sebe članovi Nadzornog odbora tajnim glasanjem.*

*Nadležnost Nadzornog odbora*

***Član 146***

*Nadzorni odbor:*

*1) prati predizborne aktivnosti i ukazuje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku;*

*2) kontroliše postupanje javnih medijskih servisa u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje uslova za nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista;*

*3) predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa;*

*4) obraća se javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata;*

*5) upozorava na postupke političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata;*

*6) donosi svoj poslovnik.*

*Ako bilo koji učesnik u izbornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova, Nadzorni odbor bez odlaganja daje inicijativu za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organima.*

*Ako se sporazum o broju i trajanju emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista ne zaključi u predviđenom roku, Nadzorni odbor utvrđuje broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista.*

*Sredstva za rad Nadzornog odbora obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.*

*Uslove za rad Nadzornog odbora obezbeđuje Narodna skupština.“*

Citiranim odredbama zamenjene su odredbe koje su se odnosile na Nadzorni odbor iz čl. 99. i 100. ranijeg Zakona o izboru narodnih poslanika („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon i 12/2020), koje su se nalazile u Glavi XII naslovljenoj „Troškovi sprovođenja izbora“.

Iako su u novom Zakonu o izboru narodnih poslanika u određenoj meri precizirani uloga i položaj Nadzornog odbora, trajanje mandata njegovih članova ostalo je neregulisano i u ovoj kao i u prethodnoj verziji Zakona.

Pre iznošenja predloga kako bi trebalo tumačiti važeće propise radi određivanja trajanja mandata članova Nadzornog odbora (dakle posmatrano *de lege lata*) i kako bi trebalo regulisati to pitanje putem legislativne intervencije (posmatrano *de lege ferenda*), neophodno je ukazati na ulogu i mesto ovog organa.

8.1. Uloga Nadzornog odbora

Iz teksta čl. 145. i 146. Zakona o izboru narodnih poslanika proističe da je uloga Nadzornog odbora, na uopšten i pojednostavljen način rečeno, da se stara o poštovanju ravnopravnosti u predstavljanju podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista, kao i o otklanjanju drugih nepravilnosti u izbornom procesu. A obezbeđenje ravnopravnosti i valjanih uslova u izbornom postupku u krajnjem ishodu ima za cilj obezbeđenje ostvarenja i zaštitu izbornog prava učesnika na izborima, kako pasivnog izbornog prava (podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista), tako i aktivnog izbornog prava (prava građana da u valjanom postupku biraju svoje predstavnike).

Izborno pravo spada u krug ljudskih prava zagarantovanih Ustavom Republike Srbije, preciznije njegovim članom 52. koji glasi:

*„Izborno pravo*

*Član 52*

*Svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran.*

*Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.*

*Izborno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom."[[2]](#footnote-2)*

Zadatak Nadzornog odbora u krajnjem ishodu je da štiti aktivno i pasivno izborno pravo, kao jedno od Ustavom zaštićenih ljudskih prava, koje se nalazi u osnovi funkcionisanja svakog demokratskog poretka.

Nadzorni odbor ima, dakle, veoma značajnu funkciju, te su svi, kako njegovi članovi tako i drugi subjekti, dužni da tretiraju taj organ u skladu sa njegovim značajem. Ovo se odnosi i na tumačenje normi koje se tiču Nadzornog odbora, uključujući i tumačenje važećih odredbi u cilju utvrđivanja trajanja mandata članova Nadzornog odbora.

Kada se govori o značaju Nadzornog odbora treba posebno podvući i to da njega „imenuje Narodna skupština .... iz reda istaknutih javnih radnika“ (član 145. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika).

8.2. Mesto Nadzornog odbora među organima predviđenim

Zakonom o izboru narodnih poslanika

U članu 7. Zakona o izboru narodnih poslanika, koji navodi organe koji imaju odgovarajuće uloge u izbornom procesu, ne pominje se Nadzorni odbor.

Taj član glasi:

*„Član 7*

*Izbore za narodne poslanike (u daljem tekstu: izbori) sprovode Republička izborna komisija, lokalne izborne komisije i birački odbori..“*

I u celoj Glavi II Zakona (sa čl. 7. do 41.) naslovljenoj „Organi za sprovođenje izbora za narodne poslanike“ govori se samo o Republičkoj izbornoj komisiji, lokalnim izbornim komisijama i biračkim odborima.

Već smo naveli i obrazložili da i ovlašćenja Nadzornog odbora imaju za cilj zaštitu izbornog prava. S druge strane, iako član 7. i Glava II Zakona o izboru narodnih poslanika pod „organima za sprovođenje izbora“ podrazumevaju Republičku izbornu komisiju i biračke odbore, što bi, *a contrario*, značilo da Nadzorni odbor ne spada u tu kategoriju, član 145. stav 1. eksplicitno kaže ono što je i inače jasno, a to je činjenica da Nadzorni odbor opšti nadzor nad postupcima pobrojanih subjekata u toku izbornih aktivnosti sprovodi „u sprovođenju izbora“. Dakle, u okviru postupka sprovođenja izbora. Tako eksplicitno piše, mada čak i kad ne bi pisalo, elementarna logika govori da je nadzor nad postupanjem subjekata koji učestvuju u izbornom postupku sastavni deo sprovođenja izbornog postupka.

Dakle, iako Nadzorni odbor nije označen u Zakonu o izboru narodnih poslanika kao jedan od organa za sprovođenje izbora za narodne poslanike, on to suštinski jeste. Jer nadzor koji on sprovodi predstavlja sastavni deo izbornog postupka. Stoga, kod tumačenja odredbi koje se odnose na Nadzorni odbor, treba imati u vidu činjenicu da je on jedan od organa za sprovođenje izbora za narodne poslanike i to tumačenje sprovoditi u svetlu odredbi kojima su regulisani ustrojstvo, položaj i rad tela koja su označena kao organi za sprovođenje izbora, pre svega odredbi iz Glave II Zakona o izboru narodnih poslanika.

Navedene nedoslednosti i određena mera nedorečenosti odredbi čl. 145. i 146. Zakona (kao i mesto na kome su se u prethodnoj verziji Zakona nalazile odredbe koje su se odnosile na Nadzorni odbor, a to je glava u kojoj su regulisani „Troškovi sprovođenja izbora“), očigledno su posledica naknadnog ubacivanja odredbi o Nadzornom odboru u raniji zakonski tekst prilikom njegove izrade, a novi Zakon ih nije do kraja otklonio. Takva situacija ne bi smela da dovede do toga da se prilikom tumačenja normi položaj Nadzornog odbora umanji u odnosu na ono što zahteva njegova napred opisana uloga jednog od zaštitnika izbornog prava, kao Ustavom zagarantovanog ljudskog prava.

8.3. O trajanju mandata članova Nadzornog odbora i samog Nadzornog odbora

U Zakonu o izboru narodnih poslanika nije propisano ni kada se biraju članovi Nadzornog odbora ni kada im prestaje mandat, odnosno u kom periodu postoji sam Nadzorni odbor.

U situaciji kada nije predviđeno trajanje mandata nekog tela, odnosno njegovih članova, važi pravilo da mandat traje do momenta kada subjekat koji ih je uspostavio/imenovao ne donese odluku o prestanku mandata. Ovakav način okončanja mandata je utoliko nužniji kada je u pitanju organ koji ima tako značajnu funkciju kakva je kontrolisanje poštovanja pravila kojima se štiti izborno pravo kao Ustavom zagarantovano ljudsko pravo, što je zadatak Nadzornog odbora. Postavlja se pitanje u kom trenutku bi Narodna skupština trebalo da donese odluku o prestanku mandata članova Nadzornog odbora, odnosno samog Nadzornog odbora. Pošto taj momenat nije eksplicitno određen u Zakonu o izboru narodnih poslanika, za razliku od momenta prestanka mandata članova Republičke izborne komisije (u stalnom i proširenom sastavu), lokalnih izbornih komisija (u stalnom i proširenom sastavu) i biračkih odbora, neophodno je do odgovora na navedeno pitanje doći tumačenjem postojećih odredbi, odnosno primenom neke od tehnika popunjavanja pravnih praznina. Kako je u Zakonu o izboru narodnih poslanika određeno trajanje mandata članova (drugih) organa za sprovođenje izbora, moguće je primeniti analogiju ali, kako postoji različito rešenje u pogledu trajanja mandata članova izbornih komisija (Republičke i lokalnih) u stalnom sastavu, s jedne strane, i članova izbornih komisija u proširenom sastavu i biračkih odbora, s druge strane, postavlja se pitanje sa kojom od te dve kategorije bi trebalo primeniti analogiju.

Mandat članova stalnog sastava Republičke izborne komisije određen je na sledeći način u članu 17. st. 3. i 4. Zakona o izboru narodnih poslanika:

*„Mandat članova stalnog sastava Republičke izborne komisije prestaje kada nov saziv Narodne skupštine imenuje nov stalni sastav Republičke izborne komisije.*

*Nov saziv Narodne skupštine dužan je da imenuje nov stalni sastav Republičke izborne komisije u roku od šest meseci od dana konstituisanja Narodne skupštine.“*

Mandat članova proširenog sastava Republičke izborne komisije određen je na sledeći način u članu 22. stav 5. Zakona o izboru narodnih poslanika:

*„Republička izborna komisija radi u proširenom sastavu dok ukupan izveštaj o rezultatima izbora ne postane konačan.“*

Identične odredbe o trajanju mandata članova u stalnom i proširenom sastavu lokalnih izbornih komisija (koji, po novom Zakonu o izboru narodnih poslanika, učestvuju u sprovođenju izbora za narodne poslanike) sadržane su u članu 18. st. 4. i 5. i članu 23. stav 5. Zakona o lokalnim izborima ("Sl. glasnik RS", br. 14/22).

Mandat članova biračkih odbora određen je na sledeći način u članu 34. stav 3 Zakona o izboru narodnih poslanika:

*„Funkcija člana i zamenika člana biračkog odbora počinje od dana objavljivanja rešenja o njihovom imenovanju, a prestaje kada se preda izborni materijal posle glasanja i izvrši kontrola zapisnika o radu biračkog odbora ...“*

Kod popunjavanja pravne praznine u pogledu trajanja mandata članova Nadzornog odbora, prva mogućnost je da se smatra da se članovi Nadzornog odbora, analogno članovima izbornih komisija u proširenom sastavu i biračkim odborima, imenuju za konkretne izbore i da im mandat prestaje okončanjem izbornog postupka. Ovakvo rešenje nije eksplicitno propisano za Nadzorni odbor jer nije propisano nikakvo rešenje. Međutim, pravilo je da kada se radi o telima formiranim radi obavljanja određenog zadatka čije je trajanje ograničeno na određeni vremenski period, onda mandat tog tela traje do okončanja zadatka. Generalno posmatrano, ovakvo ograničenje trajanja mandata na period obavljanja zadatka datog tela takođe bi trebalo da bude eksplicitno propisano u odgovarajućem pravnom aktu (kao što je to učinjeno u slučaju članova proširenog sastava Republičke izborne komisije, proširenog sastava lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora), ali se izuzetno o takvom ograničenju trajanja mandata može, ako nema eksplicitnih odredbi o tome, zaključiti na osnovu jasno limitiranog vremena obavljanja zadatka. Iz odredbi čl. 145. i 146. Zakona o izboru narodnih poslanika na prvi pogled proističe da su zadaci Nadzornog odbora ograničeni na period trajanja izbornog postupka, a to bi trebalo da bude period od raspisivanja izbora do proglašenja rezultata izbora (tj. „dok ukupan izveštaj o rezultatima izbora ne postane konačan“) ili dok i Nadzorni odbor ne usvoji i uputi Narodnoj skupštini svoj izveštaj o radu u toku datog izbornog procesa. Na takvu ograničenost mandata na prvi pogled ukazuje i naziv Nadzornog odbora („Nadzorni odbor za izbornu kampanju“). Međutim, nije tako.

Postoji veći broj razloga zbog kojih bi ipak trebalo smatrati da mandat Nadzornog odbora ne bi smeo da bude ograničen samo na konkretan izborni postupak, već da bi trebalo da traje koliko i mandati članova stalnog sastava Republičke izborne komisije i lokalnih izbornih komisija. Ti razlozi su sledeći:

a. Značaj organa

Najpre, značaj uloge Nadzornog odbora (koja nije prosto tehnička uloga, već uloga staranja o poštovanju izbornog prava) zahtevao bi stabilnost i trajnost u njegovom postojanju i funkcionisanju. Takođe, činjenica da se članovi Nadzornog odbora, prema članu 145. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika, biraju „iz reda istaknutih javnih radnika“, i to što ih bira Narodna skupština, elementi su koji doprinose značaju ovog organa. Njegovo tretiranje kao *ad hoc* tela bilo bi u potpunom neskladu sa njegovim značajem.

b. Uloga Nadzornog odbora i nakon okončanja izbornog postupka

Čak i kada se radi o konkretnim izborima, moguće je, imajući u vidu nadležnosti Nadzornog odbora, da se ispostavi da postoji potreba da Nadzorni odbor nastavi da funkcioniše i nakon okončanja samog izbornog postupka (proglašenja zvaničnih rezultata i podnošenja odgovarajućeg izveštaja Narodnoj skupštini). Ako bi, recimo, Nadzorni odbor, u skladu sa članom 146. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika, inicirao neki postupak pred „nadležnim državnim organom“ u slučaju da „bilo koji učesnik u izbornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova“, ne bi bilo preporučljivo da on kao inicijator prestane da postoji dok taj postupak traje, uprkos činjenici da on ne bi mogao da bude stranka u takvom postupku, jer nema pravni subjektivitet. A takav bi postupak mogao da traje i dugo vremena nakon objavljivanja rezultata izbora.

v. Učešće u drugim izborima

Iako predviđen i regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika, Nadzorni odbor ima ulogu i u drugim izborima. Naime, član 5. Zakona o izboru predsednika Republike („Sl. glasnik RS“, br. 14/22) predviđa: „Izbore sprovode organi koji su nadležni za sprovođenje izbora za narodne poslanike“, dok član 8. stav 1. istog zakona propisuje: „Odredbe zakona kojim se uređuje izbor narodnih poslanika shodno se primenjuju i na izbor predsednika Republike u pitanjima koja ovim zakonom nisu posebno uređena.“

Takođe, član 43. stav 1. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US, 55/2014 i 47/2018), sa svoje strane, predviđa: „Na izbor nacionalnog saveta i pitanja koja nisu uređena ovim zakonom shodno se primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje izbor narodnih poslanika i zakona kojim se uređuje upravni spor.“, dok član 60. stav 1. istog zakona predviđa: „Neposredne izbore za članove nacionalnog saveta sprovode organi koji sprovode izbore za narodne poslanike.“

Shodna primena odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika u oba slučaja bi morala da uključi i sistem nadzora predviđen čl. 145. i 146. tog zakona i kod izbora za predsednika Republike i izbora za nacionalne savete, što dalje znači da bi Nadzorni odbor, kao organ koji učestvuje u sprovođenju izbora za narodne poslanike, trebalo da postoji i da postupa i kod izbora za predsednika Republike i kod izbora za nacionalne savete.

Dakle, redovni izbori (dakle samo redovni, ne računajući moguće vanredne izbore) u čijem sprovođenju, prema navedena tri zakona, treba da učestvuje Nadzorni odbor, održavaju se veoma učestalo, gotovo svake godine (tako, poslednjih godina, nakon parlamentarnih izbora iz 2016. godine, iza kojih su usledili parlamentarini izbori i 2020. i 2022. godine, održani su predsednički izbori 2017. i 2022. godine, i izbori za nacionalne savete 2019. godine, a novi izbori za nacionalne savete treba da budu održani u jesen ove godine). Na žalost, Nadzorni odbor je učestvovao na parlamentarnim izborima iz 2020. i 2022. godine i na predsedničkim izborima iz 2022. godine, dok na drugima nije, iako je postojala zakonska obaveza da on bude formiran i da vrši svoju funkciju na svim tim izborima.

Bilo bi neracionalno da Narodna skupština imenuje Nadzorni odbor pred svake od navedenih izbora. Umesto toga, bilo bi ispravnije primeniti analogiju sa trajanjem mandata Republičke izborne komisije, tako da Nadzorni odbor funkcioniše u datom sastavu tokom četiri godine. Ova analogija ima utoliko više smisla što i članove Republičke izborne komisije i članove Nadzornog odbora imenuje Narodna skupština, pred kojom je postupak imenovanja složeniji i sporiji od postupka kojim Republička izborna komisija imenuje članove biračkih odbora.

g. Raspuštanje Narodne skupštine i vanredni izbori

Ustav Republike Srbije predviđa, u članu 109. mogućnost raspuštanja Narodne skupštine. Narodnu skupštinu raspušta predsednik Republike na obrazloženi predlog Vlade (član 109. stav 1.) ili u slučaju da u roku od 90 dana od konstituisanja Narodne skupštine Vlada ne bude izabrana (član 109. stav 3.). Takođe, i član 130. stav 4. i član 131. stav 4. predviđaju da će u slučaju da Narodna skupština izglasa nepoverenje Vladi na predlog najmanje 60 narodnih poslanika ili ne izglasa poverenje Vladi na predlog same Vlade, predsednik Republike pokrenuti postupak za izbor nove Vlade, a ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od izglasavanja nepoverenja ili neizglasavanja poverenja, predsednik Republike će biti dužan da raspusti Narodnu skupštinu i da raspiše izbore. Raspuštanjem Narodne skupštine prestaje i mandat Vlade (član 128. stav 3.). U slučaju raspuštanja Narodne skupštine, predsednik Republike je dužan da istovremeno sa raspuštanjem, raspiše nove izbore koji moraju da budu održani u roku od 60 dana od dana raspisivanja (član 109. stav 6.). Prema članu 109. stav 7. Ustava, Narodna skupština koja je raspuštena vrši samo tekuće ili neodložne poslove, određene zakonom (te poslove precizira član 52. Zakona o Narodnoj skupštini („Sl. glasnik RS“, broj 9/10), dok član 128. stav 4. Ustava predviđa da Vlada kojoj je prestao mandat može da vrši samo poslove određene zakonom, do izbora nove Vlade. U članu 17. st. 1. i 2. Zakona o Vladi („Sl. glasnik RS“, br. 55/05, 71/05 - ispr., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - odluka US, 72/12, 7/14 - odluka US, 44/14 i 30/18 - dr. zakon) predviđeno je da Vlada kojoj je prestao mandat može vršiti samo tekuće poslove ... i ne može postavljati državne službenike na položaj u organima državne uprave....

Raspuštanje Narodne skupštine i raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora nisu retka pojava. Od uvođenja višepartijskog sistema u Srbiji do sada su izbori za narodne poslanike u Narodnoj skupštini Republike Srbije održani 13 puta, od čega su samo četiri puta održani kao redovni (1990, 1997, 2012. i 2020. godine), a devet puta kao prevremeni/vanredni (1992, 1993, 2000, 2003, 2007, 2008, 2014, 2016. i 2022. godine).

Ako Nadzorni odbor ne bi imao trajniji mandat, poput mandata koji ima Republička izborna komisija, u slučaju raspuštanja Narodne skupštine bilo bi neophodno, da bi se ispoštovala zakonska obaveza imenovanja Nadzornog odbora u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika i njegovog funkcionisanja, da se u veoma kratkom roku (ukupno 60 dana od raspuštanja/raspisivanja do održavanja novih izbora) desi sledeće: 1. Vlada kojoj je prestao mandat bi kao „tekući posao“ morala da predloži polovinu članova budućeg Nadzornog odbora, 2. drugu polovinu bi morale da predlože poslaničke grupe u raspuštenoj Narodnoj skupštini, 3. zatim bi raspuštena Narodna skupština kao „neodložni posao“ imenovala članove Nadzornog odbora, 4. Nadzorni odbor bi dalje trebalo da se konstituiše i 5. u preostalom periodu do izbora, ako bi uopšte bilo preostalog perioda, Nadzorni odbor bi obavljao svoju funkciju. Ne samo što ne bi bilo u skladu sa ulogom i značajem Nadzornog odbora da mu članovi budu imenovani tako na brzinu, već je diskutabilno da li bi u uslovima kada je Narodna skupština raspuštena i Vladi prestao mandat uopšte bilo moguće u tako kratkom roku imenovati Nadzorni odbor i, ako bi i bilo moguće, koliko bi predizbornih aktivnosti od momenta raspisivanja izbora do momenta konstituisanja Nadzornog odbora izmaklo nadzoru koji vrši taj organ. Pri svemu ovome, treba imati u vidu da se članovi Nadzornog odbora, prema članu 145. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika, biraju „iz reda istaknutih javnih radnika“, a to je kategorija ljudi koju ne samo da nije lako sakupiti tek tako na brzinu, nego to nije ni pristojno, kao što nije pristojno tako postupati ni prema kome.

Imajući sve navedeno u vidu, u pogledu trajanja mandata Nadzornog odbora (tj. njegovih članova), trebalo bi primeniti analogiju sa trajanjem mandat članova stalnog sastava Republičke izborne komisije određenim u članu 17. st. 3. i 4. Zakona o izboru narodnih poslanika.

**IX. PREDLAGANjE MERA ZA POŠTOVANjE JEDNAKOSTI**

**KANDIDATA U IZLAGANjU NjIHOVIH PROGRAMA**

Nadzorni odbor za izbornu kampanju, postupajući po ovlašćenju iz član 146. stav 1. tačka 3) Zakona o izboru narodnih poslanika („Sl. glasnik RS“, broj14/22) kojim je propisno da „Nadzorni odbor ... predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa“, upućuje učesnicima u izbornom procesu sledeće predloge koji se tiču:

1. Neophodnosti predstavljanja izbornih programa u izbornoj kampanji
2. Tzv. „funkcionerske kampanje“.

Konstatacije i predlozi iz ovog teksta koji se odnose na izborni proces za izbor narodnih poslanika odnose se, *mutatis mutandis*, i na izborni proces za izbor predsednika Republike.[[3]](#footnote-3)

9.1. Neophodnost predstavljanja izbornih programa u izbornoj kampanji

U našoj zemlji već godinama postoji praksa da se predizborni nastupi predstavnika podnosilaca izbornih lista na izborima na različitim nivoima uglavnom sastoje od ponavljanja neke vrste političkih slogana ili iznošenja samo nekih programskih elemenata za koje oni smatraju da su udarni i će im doneti podršku potencijalnih glasača. Političke emisije uopšte posmatrano, uključujući i one predizborne, često imaju „svađalački“ karakter i čini se da učesnici u njima veruju da im je nastup uspešniji ako se pokažu veštijim u nadvikivanju sa suparnicima, pa čak i u razmenama uvreda.

Nadzorni odbor smatra ne samo da takva praksa nije dobra, već i da je neophodno da učesnici u kampanji, pored predstavljanja kandidata, predstave biračima celinu svojih izbornih programa, dok su mediji, pre svega javni medijski servisi, dužni da omoguće to predstavljanje, odnosno da predizborne emisije organizuju tako da u njima na najbolji i najpotpuniji način budu predstavljeni kandidati i izborni programi podnosilaca izbornih lista.

Predstavljanje celine izbornih programa podnosilaca izbornih lista je bitan element poštovanja izbornog prava, kako aktivnog tako i pasivnog, zagarantovanog članom 52. Ustava Republike Srbije[[4]](#footnote-4) („*Sl. glasnik RS*“, br. 98/2006), i tesno je skopčano sa svrhom i smislom sprovođenja izbora. Naime, narodni poslanici se biraju da bi učestvovali u vršenju vlasti i to svi u vršenju zakonodavnih i kontrolnih ovlašćenja koja poseduje Narodna skupština, a parlamentarna većina stiče i mogućnost vršenja izvršne vlasti. Vršenje vlasti obuhvata delovanje u različitim domenima, tj. resorima, povezano u jedan celovit i nedeljiv proces i sistem. Sastavni deo aktivnog izbornog prava građana je i njihovo pravo da unapred znaju, pre nego što pokolone poverenje nekom od podnosilaca izbornih lista, kako svaki od podnosilaca izbornih lista namerava da postupa u svakom od segmenata vršenja vlasti ukoliko dođe u poziciju da vlast vrši (bilo u okviru parlamentarne većine ili manjine). Ovom pravu je korelativna obaveza predstavnika podnosilaca izbornih lista da iznesu svoje celovite izborne programe, ali pružanje mogućnosti iznošenja izbornih programa predstavlja i sastavni deo pasivnog izbornog prava učesnika u izbornom procesu.

Zakon o izboru narodnih poslanika jasno i eksplicitno predviđa pravo i obavezu iznošenja izbornih programa podnosilaca izbornih lista, svrstavajući ga u okvire izbornog prava, kao prava zaštićenog članom 52. Ustava.

Tako je članom 6. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika predviđeno da je pravo građana da da preko javnih medijskih servisa budu obavešteni, između ostalog, o izbornim programima podnosilaca izbornih lista. Ta odredba glasi:

*„Građani imaju pravo da preko javnih medijskih servisa budu obavešteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima za narodne poslanike u skladu sa propisima koji uređuju javne medijske servise i elektronske medije.“*

A u glavi VIII Zakona o izboru narodnih poslanika, naslovljenoj „Predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista“ (čl. 141-146.), na više mesta se govori o predstavljanju programa podnosilaca izbornih lista.

U članu 142. koji se odnosi na obezbeđivanje predstavljanja podnosioca izborne liste, propisano je:

*„Javni medijski servisi su dužni da u svom programu svim podnosiocima proglašenih izbornih lista i kandidatima sa proglašenih izbornih lista obezbede da predstave svoje izborne programe besplatno i bez diskriminacije.“*

*U stavu 3. člana 144, koji se odnosi na sporazum o broju i trajanju emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista, propisano je:*

*„Republički javni medijski servis uz učešće predstavnika Vlade, političkih stranaka koje imaju narodne poslanike i podnosilaca proglašenih izbornih lista utvrđuje pravila za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista, izbornih programa i kandidata za narodne poslanike.“*

I član 146. Zakona koji reguliše nadležnost Nadzornog odbora, u stavu 1. tačka 3) propisuje, kao što je već navedeno, da „Nadzorni odbor ... predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa“.

Konačno, i u kaznenim odredbama iz Glave XII Zakona o izboru narodnih poslanika, u članu 175. kojim je kao prekršaj inkriminisana „povreda prava podnosilaca proglašenih izbornih lista i kandidata na predstavljanje“, predviđeno je da će se novčanim kaznama kazniti za prekršaj „javni medijski servis ako u svom programu ne obezbedi svim podnosiocima proglašenih izbornih lista i kandidatima sa proglašenih izbornih lista da predstave svoje izborne programe besplatno i bez diskriminacije“, a iz istog razloga je predviđeno novčano kažnjavanje za prekršaj i odgovornog lica u tom javnom medijskom servisu.

Izvesno je, dakle, da su programi podnosilaca izbornih lista centralni sadržaj koji mora da bude iznošen i predstavljan u predizbornoj kampanji, i da je adekvatno i ravnopravno predstavljanje tih programa bitan element poštovanja i ostvarivanja kako aktivnog tako i pasivnog izbornog prava građana.

9.2. „Funkcionerska kampanja“

Problem pojave koja se u javnosti naziva „funkcionerskom kampanjom“ već duže vreme je prisutan na političkoj sceni u Srbiji. Kako ne postoji saglasnost oko toga šta sve obuhvata taj pojam, odnosno koja postupanja funkcionera nisu a koja jesu dozvoljena, neophodno je najpre ukazati na pravni okvir na ovom planu.

Najpre, treba istaći da su specifične odredbe koje se bave jednim segmentom problematike „funkcionerske kampanje“ sadržane pre svega u Zakonu sprečavanju korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 35/19, 88/19, 11/21 - autentično tumačenje, 94/21 i 14/22). Ovaj zakon pojam organa javne vlasti, javnog funkcionera i javne funkcije definiše na sledeći način u svom članu 2:

*„Član 2.*

*Pojedini pojmovi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje:*

*...*

*2) "organ javne vlasti" je organ Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, ustanova, javno preduzeće i drugo pravno lice čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština;*

*3) "javni funkcioner" je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti;*

*4) "javna funkcija" je funkcija koju vrši javni funkcioner;...“*

*A same odredbe koje se odnose na ono što se naziva „funkcionerskom kampanjom“ sadržane su u članu 50, naslovljenom „Članstvo i funkcija u političkom subjektu“, koji glasi:*

*„Član 50*

*Javni funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njihovim aktivnostima, ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.*

*Javni funkcioner ne može da koristi javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanja birača da za njih glasaju na izborima, odnosno da bojkotuju izbore, kao i korišćenje javnih resursa za druge vidove političkih aktivnosti, kao što su rad sa biračima i članstvom, organizovanje i održavanje skupova i promocija, izrada i podela reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.*

*Izuzetno od stava 2. ovog člana, javni funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti javnih funkcionera.*

*Javni funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta.*

*Javni funkcioner ne može da koristi javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje tih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da za njih glasaju na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore.*

*Odredba stava 4. ovog člana ne odnosi se na narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave.*

*U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, u kome odlučuje da li postoji povreda iz st. 1, 2, 4. i 5. ovog člana, Agencija odlučuje u roku od pet dana od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, odnosno od dana prijema prijave pravnog ili fizičkog lica.“[[5]](#footnote-5)*

Ono što citirani član zabranjuje je zloupotreba javnih resursa i javnih skupova i susreta koje dati javni funkcioner ima u svojstvu javnog funkcionera, tj. njihova upotreba ne za njihovu stvarnu, zakonitu svrhu, već za promociju političkih stranaka ili političkih subjekata.

O poštovanju citiranog člana, tj. zabrana zloupotreba sadržanih u njemu, stara se, prema istom zakonu, Agencija za sprečavanje korupcije. Međutim, i Nadzorni odbor u okviru sprovođenja opšteg nadzora nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti, ima pravo i dužnost da ukazuje na i nepravilnosti u postupanju učesnika u izbornom procesu koje su sadržane u članu 50. Zakona o sprečavanju korupcije.

Ali obaveza Nadzornog odbora da se stara o sprečavanju zloupotrebe „funkcionerske kampanje“ ide i izvan onoga što je predviđeno navedenim članom (i odgovarajućim odredbama iz drugih važećih propisa) i kreće se u okvirima svega onoga što se može nazvati obavezom poštovanja jednakosti kandidata i izbornih lista i ravnopravnosti u obaveštavanju o njima, njihovim aktivnostima i programima, o čemu na više mesta govori član 146. Zakona o izboru narodnih poslanika, a što je kao obaveza na opšti način propisano u članu 6. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika, koji glasi:

*„Pružalac medijske usluge dužan je da u toku izborne kampanje podnosiocima proglašenih izbornih lista i kandidatima za narodne poslanike obezbedi zastupljenost bez diskriminacije, u skladu sa propisima koji uređuju javne medijske servise i elektronske medije.“*

Međutim, postavlja se pitanje šta, van okvira navedenih zabrana iz člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije, znači „ravnopravnost“ u situaciji kada sve izborne liste i svi kandidati objektivno nisu u jednakom položaju, jer su neki već u poziciji vršilaca vlasti ili su ranije bili u tom položaju. I, posebno, kako tumačiti taj izraz u svetlu Ustavom zagarantovanih: prava na obaveštenost (član 51. Ustava) sa jedne strane i izbornog prava (član 52. Ustava) sa druge strane.

Naime, član 51. stav 1. Ustava predviđa pravo svakog „da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja“ i obavezu sredstva javnog obaveštavanja „da to pravo poštuju“.[[6]](#footnote-6)

S druge strane, izborno pravo koje je zagarantovano članom 52. Ustava,[[7]](#footnote-7) podrazumeva i pravo građana, propisano članom 6. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika, „da preko javnih medijskih servisa budu obavešteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima za narodne poslanike u skladu sa propisima koji uređuju javne medijske servise i elektronske medije“

Učesnici na izborima, odnosno političke stranke i drugi subjekti, podnosioci izbornih lista, kao i kandidati, imaju dakle pravo na jednak, odnosno ravnopravni tretman generalno u izbornom procesu i izbornoj kampanji, uključujući i tretman od strane javnih medijskih servisa. To pravo proističe iz legitimiteta njihove kandidature potvrđenih ispunjenošću zahteva iz člana 71. tačka 1. Zakona o izboru narodnih poslanika, prema kome se „prilikom podnošenja izborne liste Republičkoj izbornoj komisiji obavezno ... dostavlja i ... najmanje 10.000 pismenih izjava birača da podržavaju izbornu listu ...“. Ovo posebno treba imati u vidu kod poštovanja ravnopravnosti kod dodeljivanja odgovarajućeg vremena za predstavljanje posnosilaca izbornih lista u programima javnih medijskih servisa. Tu ravnopravnost treba shvatiti kao jednakost, tako da i veće i manje i parlamentarne i vanparlamentarne stranke u takvim programima treba da imaju jednako vreme za predstavljanje.[[8]](#footnote-8) A, ponavljamo, organizatori tih predstavljanja treba da ih organizuju tako da bude obuhvaćeno predstavljanje svih elemenata političkih programa učesnika na izborima.

Međutim, realnost je da političke stranke i drugi subjekti, podnosioci izbornih lista, kao i kandidati, nisu u jednakom položaju po prirodi stvari. Neki učestvuju u vršenju vlasti, neki su u parlamentarnoj, a neki u vanparlamentarnoj opoziciji. A ako se gleda u prošlost, stvari postaju još složenije, jer neki od učesnika na izborima koji su sada u opoziciji, parlamentarnoj ili vanparlamentarnoj, nekad su možda bili na vlasti itd.

Ustavno pravo građana na obaveštenost, zagarantovano članom 51. Ustava, uključuje pravo da građani, kako u vreme van predizbornih kampanja, tako i u vreme predizbornih kampanja budu detaljno i potpuno informisani o radu državnih organa i, u njihovom okviru, državnih funkcionera. Ovo znači da poštovanje navedene ustavne garancije povlači nužnost da se u sredstvima javnog obaveštavanja, uključujući javne medijske servise, u okviru prezentiranja državnih aktivnosti, u periodu izborne kampanje u svojstvu javnih funkcionera pojavljuju i javni funkcioneri koji su članovi političkih partija i drugih organizacija koje učestvuju na izborima ili koji i lično učestvuju na izborima kao kandidati ili nosioci izbornih lista. Naravno, kod tog pojavljivanja javnih funkcionera u sredstvima javnog obaveštavanja nužno je da budu poštovana pravila iz člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije, a pre svega da bude jasno da se oni pojavljuju u svojstvu javnih funkcionera i da ta pojavljivanja ne budu zloupotrebljena za neposrednu predizbornu promociju političkih stranaka, odnosno drugih političkih subjekata. Ali ograničavanje ovog informisanja zarad nekog privida jednakosti učesnika u izbornom postupku bilo bi suprotno navedenoj ustavnoj garanciji prava na obaveštenost. S druge strane, i članom 52. Ustava zagarantovano izborno pravo, pre sveka aktivno, može biti na potpun način ostvareno tek ako su građani na potpun način obavešteni o aktivnostima podnosilaca izbornih lista ne samo u samoj izbornoj kampanji, već i o aktivnostima pripadnika date političke stranke ili druge organizacije ili pojedinaca kao vršilaca vlasti ili pripadnika parlamentarne ili vanparlamentarne opozicije. Očekivanja birača od određene političke stranke, druge organizacije ili pojedinaca za koje bi na izborima trebalo da se opredele ili ne opredele na najbolji način se mogu formirati i oblikovati na osnovu angažmana tih stranaka, organizacija i pojedinaca u vršenju vlasti ili u opozicionim aktivnostima.

Treba istaći i to da prednost koju aktuelni vršioci vlasti imaju jer se kroz svoje aktivnosti iz sfere vršenja vlasti nalaze u većoj meri pred očima javnosti, odnosno budućih glasača, za kontratežu ima izloženost njihovog rada kritici od strane političkih rivala, kao i prirodnu sklonost ljudi da razloge za sopstveno nezadovoljstvo pripisuju vršiocima vlasti, čak i onda kada ti razlozi i nisu nužno posledica načina na koji je vlast vršena.

Na potrebu traženja balansa između sprečavanja zloupotrebe administrativnih resursa u najširem smislu sa jedne strane i poštovanja drugih načela, prava i zahteva sa druge strane ukazala je o Venecijanska komisija u svom Izveštaju o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa iz decembra 2013. godine:

*„Cilj zakona koji obezbeđuju mere za rešavanje zloupotrebe administrativnih resursa je u principu da se obezbedi slobodno i jednako glasanje. Međutim, postoji rizik da bi previše drastične odredbe mogle da budu u sukobu sa drugim principima ili da budu nesprovodive ili kontraproduktivne u praksi ili da mogu neke ljude odvratiti od toga da uopšte hoće da vrše javnu funkciju. Zbog toga bi izborni zakoni i tekstovi povezani sa izborima trebalo da uspostave ravnotežu. Takva ravnoteža može biti postignuta pružanjem dovoljno zaštitnih mera osobama koje imaju političke funkcije protiv rizika da budu procesuirane nakon gubitka izbora. Takvi zakoni bi takođe trebalo da obezbede kontinuitet i efikasnost tekućih politika čak i tokom izbornih perioda, istovremeno pružajući opozicionim strankama - uključujući i one van parlamenta - dovoljno sredstava za sprovođenje svojih izbornih kampanja.“[[9]](#footnote-9)*

A čini nam se da je, kao pitanje koje nije pokriveno članom 50. Zakona o sprečavanju korupcije, posebno interesantno pitanje pomenutog obezbeđenja kontinuiteta i efikasnosti tekućih politika, o kome je u istom izveštaju Venecijanske komisije rečeno sledeće:

*„... u cilju uspostavljanja jasne razlike između upotrebe i zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa, vremenski okvir ... će biti glavni kriterijum. Postoji legitimna upotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa od strane izabranih osoba i visokih državnih službenika kada politička platforma (tačnije događaji koji sprovode ovu platformu, poput inauguracije javnih zgrada, pokretanja novih programa javne izgradnje, povećanja plata ili penzija u javnom sektoru itd.) proizlazi iz dugoročno utvrđenog plana, tj. plana utvrđenog na početku ... mandata ili najkasnije na početku budžetske godine. I posebno, ako nije ciljano da se ishod takve politike vidi tokom izbornog procesa. Na primer, broj inauguracija javnih zgrada trebalo bi da bude na sličnom nivou tokom izbornih procesa u poređenju s drugim periodima kada nema izbora. Izborni proces nije odgovarajući vremenski okvir za uspostavljanje novih programa i akcija sa budžetskim uticajem koji nisu bili planirani pre kampanje. Takvi programi i akcije se stoga mogu lakše kvalifikovati kao zloupotreba nematerijalnih administrativnih resursa.“[[10]](#footnote-10)*

Pitanje razgraničenja predizborne kampanje i informisanja o aktuelnim zbivanjima i aktivnostima državnih organa, bar kada se radi o javnim medijskom servisima, kod nas je regulisano u „Pravilniku o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje“, koji je Savet Regulatornog tela za elektronske medije usvojio 20. januara 2022. godine („Službeni glasnik RS", broj 18/22), i to u prva tri stava njegovog člana 4. naslovljenog „Zabrana prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista ili kandidata“. Ta tri stava glase:

*„Član 4.*

*Zabranjeno je prikriveno prikazivati izborni program u vidu informativnog ili druge vrste programa.*

*Kada javni medijski servis u informativnim emisijama, izvan programa koji se odnosi na izbornu kampanju, obaveštava o aktuelnim zbivanjima i aktivnostima državnih organa i funkcionera, dužan je da posebno poštuje pravila profesionalizma, objektivnosti i novinarske etike*

*Javni medijski servis je dužan da, u okviru programskih sadržaja iz stava 2. ovog člana, vodi računa da izveštavanje ne sadrži posebno promotivno upućivanje na podnosioce izbornih lista, kandidate sa izbornih lista ili njihove aktivnosti, ideje ili političke stavove, na otvoren ili prikriven način, putem subliminalnih poruka, kompromitovanog izveštavanja, izvlačenja iz konteksta, skrivene cenzure, neadekvatnog kontekstualizovanja itd. Zabranjeno je izveštavanje koje omogućava privlegovan položaj predstavnicima vlasti - nosiocima javnih funkcija u odnosu na ostale učesnike u izbornom procesu.*

*...“[[11]](#footnote-11)*

Konačno, Nadzorni odbor je mišljenja da se ne mogu smatrati za „nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku“ (član 146. stav 1. tačka 1. Zakona o izboru narodnih poslanika), odnosno za „postupke političkih stranaka ... (i) kandidata ... kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata“ (član 146. stav 1. tačka 5. Zakona o izboru narodnih poslanika), predizborni spotovi i objave na internet stranicama političkih stranaka u kojima su prikazane aktivnosti nosilaca njihovih lista u statusu javnih funkcionera, uz afirmativno izražavanje o tim aktivnostima i njihovim rezultatima i eksplicitno ili implicitno ukazivanje da su ti rezultati garancija da će u slučaju ostanka na vlasti (odnosno ponovnog dolaska na vlast) tih političkih stranaka i ubuduće biti ostvarivani pozitivni rezultati. Nadzorni odbor smatra da u tim slučajevima ne bi bilo nepravilnosti, jer su snimci i tekstovi koje su političke stranke u pitanju preuzele iz medija sačinjeni u okviru medijske prezentacije državne aktivnosti javnih funkcionera u pitanju, na legalan način, u cilju informisanja javnosti o radu državnih organa. Onog trenutka kada su ti snimci i tekstovi objavljeni oni su se našli u javnom opticaju i postali su dostupni najširem krugu subjekata koji mogu dalje da ih reprodukuju, komentarišu i slično (pritom, u situacijama o kojima je reč po pravilu nema povrede autorskog ili srodnih prava). Ne postoji nikakva smetnja da takve snimke i tekstove političke stranke u okviru predizborne kampanje koriste bilo da bi potvrdile vlastiti kredibilitet i kvalitet (kada to čine stranke na vlasti) bilo da bi osporile kredibilitet i kvalitet vladajućih partija (kada to čine stranke iz opozicije). Mogućnost naknadnog predstavljanja svog rada u državnim organima radi vlastite promocije, uključujući i pružanje dokaza o tome kroz medijske sadržaje o radu državnih organa (koji su, u vreme kada su sačinjeni, sačinjeni legalno radi upoznavanja javnosti sa radom državnih organa i javnih funkcionera), imaju i stranke koje nisu na vlasti, ali učestvuju u radu nekih organa (recimo stranke iz parlamentarne opozicije koje bi govorile o svom doprinosu u zakonodavnom procesu, putem amandmana, kritika itd, ili u interparlamentarnim međunarodnim kontaktima itd.) ili stranke koje su u nekom ranijem periodu bile na vlasti ili na neki način participirale u njoj, a sada to nije slučaj. Prednost koju stranke koje su sada na vlasti ili koje su nekad bile na vlasti imaju zbog toga što po prirodi stvari imaju više toga da prikažu na ovom planu biva kompenzovana mogućnošću rivala na tekućim izborima da kritikujući rad aktuelnih ili ranijih državnih organa (uz dokumentovanje tih kritika medijskim prikazima) pozivaju birače da ne glasaju za stranke koje su trenutno na vlasti ili koje su nekad bile na vlasti. Prateći psihološki fenomeni, poput, s jedne strane, sklonosti nekih građana da svoju lojalnost prema državi projektuju na vladajuću strukturu i, s druge strane, sklonosti nekih građana da za razloge za sopstvena nezadovoljstva često veoma različitog porekla vezuju za državu i za trenutne vršioce vlasti, nalaze se takođe u nekoj vrsti ravnoteže, a i ne mogu se izbeći. U svakom slučaju, javno izjašnjavanje, pozitivno ili negativno, učesnika u izbornoj kampanji o aktivnostima državnih organa i rezultatima tih aktivnosti u prethodnom periodu (neposredno prethodećem ili ranijem) i dokumentovanje pohvala i kritika tih aktivnosti i rezultata medijskim sadržajima sačinjenim ranije u cilju informisanja javnosti o radu državnih organa, ne samo što je u potpunosti legalno, već je i poželjno (pod uslovom da učesnici na izborima imaju ravnopravne uslove za prezentiranje tih sadržaja, a internet svakako predstavlja prostor gde takva ravnopravnost postoji). Nedopuštanjem da se tokom izborne kampanje učesnici u toj kampanji javno izjašnjavaju, afirmativno ili kritički, o radu državnih organa i javnih funkcionera koji trenutno vrše vlast (ili su je nekad vršili) i da dokumentuju svoje stavove segmentima medijskih sadržaja sačinjenih ranije radi informisanja javnosti o radu državnih organa pretvorilo bi izbornu kampanju u sučeljavanje apstraktnih stavova istrgnutih iz realnog života. A to bi išlo na uštrb kako pasivnog tako i aktivnog izbornog prava, zagarantovanog članom 52. Ustava Republike Srbije.

Konačno, Nadzorni odbor je stava da ne treba potcenjivati birače i njihovu sposobnost da, u uslovima poštovanja navedenih zahteva, zauzmu afirmativan ili kritički stav prema ranijim aktivnostima i na osnovu tih aktivnosti i prema programima podnosilaca izbornih lista i kandidata koji su imali prilike da učestvuju u vršenju vlasti (ali i prema opozicionim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata) i na osnovu toga formiraju svoja očekivanja i opredeljenje za koga će da glasaju.

Na samom kraju, imajući sve navedeno u vidu, Nadzorni odbor smatra potrebnim da javno pozove javne medijske servise i druga sredstva javnog obaveštavanja u Republici Srbiji da prilikom izveštavanja o predizbornim aktivnostima kandidata upotrebljavaju pojmove i izraze koji precizno i nedvosmisleno razdvajajaju njihovu javnu funkciju od njihovog partijskog položaja i položaja kandidata na izborima.

**X. PREDLOZI ZA UNAPREĐENjE RADA NADZORNOG ODBORA**

Iskustvo Nadzornog odbora u vršenju opšteg nadzora nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašenih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa pokazuje da bi u budućim izborima mogao da se unapredi rad ovog tela, pored ostalog, u sferi uspostavljanja mehanizama i instrumenata relevantnih za njegovu efikasnost i jači uticaj na ponašanje aktera izbornog procesa. Naime, nadležnosti Nadzornog odbora koje se sastoje u praćenju, ukazivanju na eventualne nepravilnosti, kontrolisanju postupanja javnih medijskih servisa, predlaganju mera za poštovanje jednakosti, upozoravanje na postupke, davanje inicijative za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organima, same po sebi nisu dovoljne, bez donošenja mehanizama ili bolje reći, propisivanje sankcija koje će na aktere izbornog procesa efikasnije uticati da svoje ponašanje usklade sa izbornim pravilima.

Po sadašnjem Zakonu o izboru narodnih poslanika propisana je novčana kazna za prekršaj samo za pravno i odgovorno lice u javnom medijskom servisu ako u svom programu ne obezbedi svim podnosiocima proglašenih izbornih lista i kandidatima sa proglašenih izbornih lista da predstave svoje izborne programe besplatno i bez diskriminacije. Druge sankcije koje se tiču nepoštovanja pravila izbornog procesa iz nadležnosti Nadzornog odbora ovim zakonom nisu predviđene. To znači da nadležnosti koje ovaj Zakon propisuje za Nadzorno odbor da prati, ukazuje, kontroliše, predlaže, upozorava, daje inicijative i sl., mogu samo donekle uticati na ponašanje aktera izbora, ali nisu uvek dovoljne. Primera radi, kada se javno upozorenje na postupanje pojedine političke partije, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja javno objavi, konkretna politička stranka ili kandidat postupi u skladu sa tim upozorenjem, pa posle određenog vremena nastavi sa kršenjem tih pravila, Nadzorni odbor može samo da neprestalno ponavlja i javno upozorava na takvo postupanje, ali prekršilac osim toga, ne snosi nikakve posledice.

Imajući u vidu navedeno, članovi Nadzornog odbora predlažu da se razmotri mogućnost za dopunu Zakona, pa da se za ponovljene nepravilnosti upozorenja Nadzornog odbora propišu određene novčane ili druge sankcije koje će na političke partije i kandidate uticati da se pridržavaju izbornih pravila i postupaju u skladu sa njima.

Pošto i drugi zakoni i ostali propisi, svaki u svom domenu regulišu materiju koja se odnosi na izborni proces (sektorski zakoni) nisu međusobno usklađeni ni terminološki ni suštinski (npr. negde se upotrebljava termin informisanje, negde obaveštavanje, negde se prepliću nadležnosti u vezi sa izbornim procesom), mišljenje članova Nadzornog odbora je da u postupku uređenja izbornog sistema, treba uskladiti celokupnu normativnu regulativu koja se tiče izbornog zakonodavstva.

U tom cilju, pored nadležnih organa koji se profesionalno bave zakonodavnim aktivnostima, u postupak regulisanja izbornog sistema, mogli bi se uključiti predstavnici civilnog sektora, posmatračke misije novinska i druga udruženja. Takođe se mogu koriti i iskustva ovog Nadzornog odbora i njegovi članovi su spremni, da pored ovog izveštaja koji se podnosi Narodnoj skupštini, uzmu aktivno učešće u procesu koji je vezan za unapređenje izbornog zakonodavstva.

Pored mehanizama rada Nadzornog odbora koji se odnose na propisivanje sankcija, potrebno je definisati druge mehanizme pomoću kojih Nadzorni odbor sprovodi svoje nadležnosti predviđene Zakonom.

Članom 146. stav 2. definisano je kontrolisanje javnih medijskih servisa u primeni odredaba Zakona o izboru narodnih poslanika koje se odnose na obezbeđivanje uslova za nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa proglašenih izbornih lista. Jedan od mehanizama koji omogućava kontrolisanje rada javnih medisjkih servisa (Javna medijska ustanova Radio-televizije Srbije i Javna medijska ustanova Radio-televizije Vojvodine) jeste predviđen članom 144. istog zakona i odnosi se na sporazum o broju i trajanju emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih izbornih lista. Sporazum se zaključuje najkasnije pet dana od dana kada je odluka o raspisivanju izbora stupila na snagu i bez odlaganja se objavljuje na veb-prezentaciji. Jasno je definisano ko je ovlašćen da takav sporazum potpiše, a član 146. stav 8. nedvosmisleno određuje da ukoliko se pomenuti sporazum ne zaključi na predviđeni način i u predviđenom roku, Nadzorni odbor utvrđuje broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca izbornih lista. Iz ovoga proizilazi još jedan argument koji govori o važnosti obezbeđivanja kontinuiranog rada Nadzornog odbora, kako je i predviđeno ovim izveštajem, kako bi on blagovremeno mogao da ispuni i ovaj segment svoje nadležnosti. Dosadašnja formiranja Nadzornog odbora u dva navrata, neposredno po raspisivanju parlamentarnih, odnosno predsedničkih izbora, jesu predstavljala iskorak u poređenju sa prethodnim izbornim ciklusima kada ovaj organ i nije bio formiran, ali s druge strane, ovom odboru je onemogućeno da na adekvatan način ispuni svoje nadležnosti u pogledu eventualnog preuzimanja nadležnosti za utvrđivanje broja i trajanja emisija za predstavljanje podnosilaca proglašenih lista jer za to nije bilo dovoljno vremena, a sporazum, kako je predviđeno članom 144., nije bio potpisan. Sporazum koji bi bio potpisan, kako član 144. nalaže, bio bi jedan od efikasnih kontrolnih mehanizama za kontrolisanje postupanja javnih medijskih servisa u primeni odredaba ovog zakona. Kao prelazna rešenja kontrolnih mehanizama, članovi Nadzornog odbora su prihvatili Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje, koga je doneo Savet Regulatornog tela za elektronske medije, kao i Pravila o praćenju izborne kampanje i predstavljanju podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista za izbore za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, koje je donela Javna medijska ustanova Radio-televizija Srbije. Obzirom da predlažemo započinjanje procesa koji je vezan za unapređenje izbornog zakonodavstva kroz otvoreni dijalog svih relevantnih učesnika, ovo bi takođe trebalo da bude jedan od važnih aspekata za razmatranje. Da li je potrebno iz Zakona o izboru narodnih poslanika obrisati član 144. ili je potrebna njegova izmena, odnosno dopuna, uz uvažavanje ostalih sporazuma i pravilnika koji se donose - svakako je potrebno jasno definisati ovaj mehanizam. Dosadašnji član predviđa da po dva predstavnika republičkog javnog medijskog servisa, Vlade i političkih stranaka koje imaju narodne poslanike, utvrđuju broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca izbornih lista, što bi predstavljalo štićenje javnih interesa u ovom pogledu kroz širok dijapazon aktera, Vlade, javnih medijskih servisa i parlamentarnih stranaka. Sporazum donet na ovaj način, ili ukoliko kroz proces unapređenja izbornog zakonodavstava bude unapređen postojeći član 144., bio bi jedan od mehanizama kontrole postupanja javnih medijskih servisa.

Imajući u vidu da REM poseduje tehnički i svaki drugi kapacitet za prikupljanje i obradu podataka, kao i njihovu kvantitativnu i kvalitativnu analizu, a koji se odnose na izveštavanje elektronskih medija u pogledu predstavljanja podnosilaca izbornih lista i kandidata, potrebno je da ih redovno dostavljanju Nadzornom odboru, jer oni predstavljanju još jedan od mehanizama za praćenje postupanja javnih medijskih servisa i drugih sredstava javnog obaveštavanja.

Član 146. stav 5. Zakona predviđa i mogućnost upozoravanja na postupke političkih stranaka, kandidata i *sredstava javnog obaveštavanja* kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost svih kandidata. Upravo sintagma „sredstva javnog obaveštavanja“ jasno ukazuje da je nadležnost Nadzornog odbora mnogo šira od praćenja rada i izveštavanja javnih medijskih servisa. Potrebno je u procesu rada na unapređenju izbornog zakonodavstva diskutovati i o ovoj temi, jer pored jezičkog usaglašavanja Zakona o izboru narodniih poslanika sa Zakonom o Javnom informisanju i medijima i Zakonom o elektronskim medijima, potrebno je definisati šta sve spada u sredstva javnog obaveštavanja odnosno informisanja, i u skladu s tim kreirati i nove mehanizme, pored postojećih mehanizama koji su na raspolaganju REM-u.

Mehanizam koji je bio na raspolaganju i tokom ovog mandata Nadzornog odbora, a tiče se direktnog podnošenja pritužbi i podnesaka političkih stranaka, organizacija i pojedinaca u pogledu skretanja pažnje Nadzornom odboru na nepravilnosti ili povrede zakonskih procedura, a koje su u nadležnosti Nadzornog odbora, treba unaprediti kroz kreiranje aplikacije, odnosno platforme, gde bi se na brži i vidljiviji način mogla obavljati komunikacija između članova Nadzornog odbora i zainteresovanih strana. Takođe, sugestija je, da se baner Nadzornog odbora, na internet stranici Narodne skupštine, pozicionira na vidljivije mesto jer je obezbeđivanje javnosti rada ovog odbora od velikog značaja.

1. Podnela ostavku na funkciju člana Nadzornog odbora dana 28. februara 2022. godine. [↑](#footnote-ref-1)
2. U prethodnoj verziji Zakona o izboru narodnih poslanika, član 9. iz Glave II naslovljene „Izborno pravo“ na sledeći način je određivao pojam izbornog prava:

   „Član 9

   Izborno pravo u smislu ovog zakona obuhvata pravo građana da na način i po postupku koji je utvrđen ovim zakonom: biraju i budu birani; kandiduju i budu kandidovani, odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno obavešteni o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom.“

   U Zakonu o izboru narodnih poslanika iz 2022. godine takve odredbe nema, ali to ne znači da je došlo do bilo kakve promene u shvatanju navedenog pojma. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ovo posebno imajući u vidu odredbu člana 5. Zakona o izboru predsednika Republike („Sl. glasnik RS“, br. 14/2022) koji glasi: „Izbore sprovode organi koji su nadležni za sprovođenje izbora za narodne poslanike“, kao i člana 8. stav 1. istog zakona koji glasi: "Odredbe zakona kojim se uređuje izbor narodnih poslanika shodno se primenjuju i na izbor predsednika Republike u pitanjima koja ovim zakonom nisu posebno uređena." [↑](#footnote-ref-3)
4. Član 52. Ustava glasi:

   „Izborno pravo

   Član 52

   Svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran.

   Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.

   Izborno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.“ [↑](#footnote-ref-4)
5. Na zabranu zloupotrebe javnih resursa u partijske svrhe odnose se i odredbe nekih drugih važećih zakona u Republici Srbiji i to:

   Član 6. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ("Sl. glasnik RS", br. 14/2022) koji glasi:

   „Usluge i dobra iz javnih izvora

   Član 6

   Usluge i dobra iz javnih izvora su usluge i dobra određene posebnim propisima, koje političkim subjektima daju organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i druge organizacije čiji su oni osnivači.

   Usluge i dobra iz stava 1. ovog člana obavezno se daju pod jednakim uslovima svim političkim subjektima.

   Organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i druge organizacije čiji su oni osnivači bliže uređuju davanje usluga i dobara iz stava 1. ovog člana.“

   Član 70. stav 1. Zakona o javnim preduzećima ("Sl. glasnik RS", br. 15/2016 i 88/2019) koji glasi:

   „Član 70

   Zabranjeno je korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta javnog preduzeća u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao i svaka druga upotreba javnih preduzeća u političke svrhe.

   ...“

   Član 113. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ("Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020 i 129/2021), koji glasi:

   „Zabrana stranačkog organizovanja i delovanja

   Član 113

   U ustanovi je zabranjeno stranačko organizovanje i delovanje i korišćenje prostora ustanove u te svrhe.“

   Član 41. stav 4. Zakona o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020), koji glasi:

   „Zabranjeno je poverena dobra od javnog interesa koristiti u privatne, partijske ili druge nedozvoljene svrhe.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Član 51. Ustava glasi:

   „Pravo na obaveštenost

   Član 51

   Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju.

   Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.“

   Pravo na obaveštenost je tesno vezano sa slobodom medija, zagarantovanom članom 50. Ustava, čiji stav 3. predviđa samo ograničenu mogućnost ograničenja te slobode. Član 50. Ustava glasi:

   „Sloboda medija

   Član 50

   Svako je slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

   Televizijske i radio-stanice osnivaju se u skladu sa zakonom.

   U Republici Srbiji nema cenzure. Nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.

   Ostvarivanje prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje se zakonom.“ [↑](#footnote-ref-6)
7. Član 52. Ustava glasi:

   „Izborno pravo

   Član 52

   Svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran.

   Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.

   Izborno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.“ [↑](#footnote-ref-7)
8. Imajući u vidu činjenicu da izborne liste moraju da ispune navedeni zahtev, Nadzorni odbor smatra da nije u redu odredba člana 5. stav 1. „Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje“, koji je Savet Regulatornog tela za elektronske medije usvojio 20. januara 2022. godine („Službeni glasnik RS", broj 18 /22), koja glasi: „Javni medijski servis je dužan da prilikom informisanja o izbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata obezbedi njihovu zastupljenost u programu bez diskriminacije, imajući u vidu značaj političkih stranaka i kandidata, odnosno značaj događaja u kojima oni učestvuju“ Praviti razliku u zastupljenosti podnosilaca izbornih lista u predizbornom programu na javnom medijskom servisu „imajući u vidu značaj političkih stranaka“ ne samo da je problematično sa tačke gledišta načina utvrđivanja tog značaja (ko će i na osnovu kojih merila da procenjuje taj značaj), već je u koliziji sa činjenicom da izborne liste svoj legitimitet izvlače iz činjenice da ih je podržalo najmanje 10.000 birača. [↑](#footnote-ref-8)
9. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes, Strasbourg, 16 December 2013, Study No. 585 / 2010, CDL-AD(2013)033, Paragraph 110. [↑](#footnote-ref-9)
10. Isto, paragraf 102. [↑](#footnote-ref-10)
11. Stavovi 4-6. istog člana glase:

    „Zabranjeno je tokom izborne kampanje, prikazivati igrane, dokumentarne, zabavne ili druge slične programske sadržaje u kojima se pojavljuje funkcioner ili istaknuti predstavnik podnosioca izborne liste ili kandidat.

    Zabrana iz stava 4. ovog člana ne odnosi se na programske sadržaje koji su proizvedeni najmanje četiri godine pre nego što su izbori raspisani.

    Funkcioner ili istaknuti predstavnik podnosioca izborne liste ili kandidat ne sme se tokom izborne kampanje pojaviti u programu javnog medijskog servisa kao voditelj, spiker, prezenter, reporter, novinar ili u drugom sličnom svojstvu, bez obzira na prirodu programskog sadržaja.“ [↑](#footnote-ref-11)