**ИЗВЕШТАЈ О РАДУ**

**НАДЗОРНОГ ОДБОРА ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ**

Београд, јун 2022. године

**I. НОРМАТИВНО ПРАВНИ ОКВИР**

Надзорни одбор за изборну кампању (у даљем тексту: Надзпрни одбор) изабран је на основу одредби Закона о избору народних посланика из 2022. године („Службени гласник РС“, број 14/22), за разлику од избора одржаних 2020. године на које се примењивао Закон о избору народних посланика из 2000. године („Службени гласник РС“ бр. 35 од 10. октобра 2000. године), са бројним изменама и допунама („Службени гласник РС“ бр. 57 oд 30. маја 2003. године - УС, 72 oд 18. јула 2003 - др. закон, 18 од 25. фебруара 2004, 85 од 6. октобра 2005 - др. законик, 101 од 21. новембра 2005 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 28 од 26. априла 2011 - УС, 36 од 27. маја 2011. године, 12 од 8. фебруара 2020, 68 од 10. маја 2020).

Нови закон унео је одређене измене почев од измене самог његовог назива: уместо Надзорни одбор за вршење општег надзора над спровођењем избора, по новом Закону је дефинисан као Надзорни одбор за изборну кампању.

Поред ове терминолошке измене одредбе о Надзорном одбору су измењене и у формално-правном погледу, систематици његовог места у оквиру Закона (уместо чланова 99 до 100 који се налазио у одељку о трошковима (II. ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА ИЗБОРА), по сада важеећем закону добио је посебан одељак (VIII. ПРЕДСТАВЉАЊЕ ПОДНОСИЛАЦА ПРОГЛАШЕНИХ ИЗБОРНИХ ЛИСТА И КАНДИДАТА СА ПРОГЛАШЕНИХ ИЗБОРНИХ ЛИСТА).

Поред ових терминолошких и техничкоправних измена највећи број одредби које се тичу надлежности овог тела остао је исти. Истина, и ту има одређених измена које се тичу пре свега ближег терминолошког одређења појединих надлежности, али у суштини мало се променило.

Оно што је значајно за рад Надзорног одбора, а што се тиче надлежности је да се прецизирао домен вршања спровођења општег избора над поступцима средстава јавног обавештавања, који је по новом Закону сужен на јавне медијске сервисе (РТС РТВ).

Наведене измене Закона који је донет мало пре расписивања избора није у раду Надзорног одбора изазивао велике недоумице и проблеме, али је његов рад морао бити усклађен са више других секторских закона који су такође мењани непосредно пре избора. У питању је више закона као што су: Закон о финансирању политичких активности; Закон о спречавању корупције, Закон о избору председника Републике; Закон о локалним изборима; Закон о јавним предузећима; Закон о јавним медијским сервисима; Закон о електронским медијима, итд.

Поред тога, РЕМ у складу са наведеним променама који се тичу медијских закона донео препоруку о комерцијалним пружаоцима медијских услуга и о начину понашања током изборне кампање; као и Методологију праћења изборне медијјске кампање као и Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање.

Наведена законска и подзаконска решења унела су значајне новине у погледу заштите права у изборним поступцима, што је допринело лакшем кандидовању политичких странака националних мањина, али и повећању транспарентности рада органа за спровођење избора. Међутим сама чињеница да су поједина од тих решења донета као резултат међустраначких договора (дијалога власти и опозиције), уз примену препорука ОЕБС-а о праћењу изборних поступака и што су донета непосредно пред изборе, захтевала су посебан напор чланова Надзорног одбора приликом његовог рада. Другим речима, овакав нормативно правни оквир донет уочи самих избора, и сама ситуација створена тиме, захтевао је од чланова надзорног одбора додатни напор посебно у имплементацији одредби нових прописа, али и у поступку одговорности који је произилазио из захтева, пријава и других поднесама којим су политичке партије, посматрачке мисије и представници цивилног друштва указивали на неправилности везаних за изборну кампању.

Истовремено, са радом који се тицао на указивање одређених неправилности, Надзорни одбор је одржавао састанке са представницима посматрачких мисија из земље и иностранства (ОЕБС, ЦРТА, Транспарентност Србија, као и са са другим телима која су такође имала своју улогу у изборној кампањи (Надзорни одбор-Привремено тело за праћење медија које је формираала Влада Србије), затим са представницима Јавног медијског сервиса, итд.

Ради лакшег праћења рада и активности Надзорног одбора за Изборе 2022. године у даљем приказу овог Извештаја анализирају се елементи који су релевантни за рад овог тела.

**II. НАДЛЕЖНОСТ НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

Надлежност Надзорног одбора прописана је чланом 146. Закона и обухвата:

* праћење предизборних активности и указивање на евентуалне неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку;
* контролисање поступања јавних медијских сервиса у примени одредаба овог закона које се односе на обезбеђивање услова за непристрасно, правично и уравнотежено представљање подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа;
* предлагање мера за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма;
* обраћање јавности ради заштите моралног интегритета личности кандидата;
* упозоравање на поступке политичких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост права свих кандидата;
* давање иницијативе за покретање поступка пред надлежним државним органима, aко било који учесник у изборној кампањи својим понашањем позива на насиље, шири националну, верску или расну мржњу или подстиче на неравноправност полова;
* утврђивање броја и трајања емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа, aко се споразум о броју и трајању емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа не закључи у предвиђеном року.

Надзорни одбор доноси пословник којим уређује организацију, начин рада и одлучивања, као и друга питања од значаја за рад Надзорног одбора.

Средства за рад Надзорног одбора обезбеђују у буџету Републике Србије, док је ставом 5. члана 146. Закона прописано да услове за рад Надзорног одбора обезбеђује Народна скупштина.

**III. САСТАВ НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

Надзорни одбор има десет чланова које именује Народна скупштина (пет на предлог Владе и пет на предлог посланичких група у Народној скупштини) из реда истакнутих јавних радника који не могу бити чланови органа политичких странака.

Народна скупштина Републике Србије је на седници Деветнаестог ванредног заседања у Дванаестом сазиву одржаној 14. фебруара 2022. године, донела Одлуку о именовању чланова Надзорног одбора за изборну кампању, РС Број 11, у следећем саставу:

- Светислав Гонцић, в.д. управника Народног позоришта у Београду,

- Марјан Јовановић, дипл. економиста,

- Борис Бајић, дипл. правник,

- Ридван Реџепи, дипл. правник,

- Самра Фетаховић, дипл. правник,

- проф. др Бранко М. Ракић, редовни професор,

- проф. др Миодраг Савовић, саветник за правна питања,

- Ивона Пантелић, новинар-презентер[[1]](#footnote-1),

- Јелена Миленковић Орлић, професор немачког језика и књижевности,

- Александар Стаматовић, првак Опере.

Чланови Надзорног одбора бирају председника између себе, тајним гласањем. На првој конститутивној седници одржаној 28. фебруара 2022. године, за председника Надзорног одбора већином гласова изабран је Светислав Гонцић.

**IV. ЈАВНОСТ РАДА НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

Рад Надзорног одбора био је јаван и обезбеђен на интернет страници Народне скупштине, преко постављеног банера „НАДЗОРНИ ОДБОР ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ“ који садржи бројне информације о том одбору: састав, надлежност, мејл адреса Надзорног одбора, информације о одржаним седницама, као и документе настале у раду Надзорног одбора: сазиви и записници са седница, саопшштења и ставови Надзорног одбора о конкретним питањима. Представницима средстава јавног информисања било је омогућено присуствовање седницама одбора у складу са актима Народне скупштине којима се уређује унутрашњи ред у Народној скупштини.

По консититуисању Надзорног одбора 28. фебруара 2022. године, Надзорни одбор се обратио јавности путем саопштења у коме је указано да ово тело, изабрано од стране Народне скупштине, у спровођењу избора врши општи надзор над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса.

Надзорни одбор је, у складу са широким и значајним надлежностима које су му поверене Законом, у свом саопштењу позвао јавност, односно све субјекте који су учесници, посматрачи или су на други начин заинтересовани за изборни процес, да своје предлоге, примедбе, сазнања о евентуалним неправилностима или сугесије упуте Надзорном одбору, уз подсећање да изборна кампања за парламентарне изборе траје 46 дана, а за председничке 31 дан, па се у том згуснутом календару морају обавити многи послови који су у надлежности овог надзорног одбора. Такође, Надзорни одбор је нагласио и да ће својим проактивним понашањем настојати да на основу сопствених сазнања допринесе обезбеђивању поштовања прописаних надлежности како би се унапредио изборни процес, као једна од битних компоненти парламентарне демократије у Републици Србији.

**V. РАД НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

5.1. Седнице Надзорног одбора

Од конституисања до дана усвајања Извештаја о раду Надзорни одбор је одржао укупно 9 седница на којима је разматрао 27 тачака дневног реда.

5.2. Одлуке Надзорног одбора

На Другој седници одржаној 28. фебруара 2022. године, Надзорни одбор је донео *Пословник Надзорног одбора* којим је уређена организација, начин рада и одлучивања, као и друга питања од значаја за рад Надзорног одбора.

На истој седнци Надзорни одбор је донео *Одлуку о накнадама и другим трошковима у вези рада Надзорног одбора за изборну кампању* којом је утврђено да председнику и члановима Надзорног одбора припада одговарајућа месечна накнада за ангажовање на обављању послова спровођења општег надзора над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса током изборне кампање за изборе који су расписани за 3. април 2022. године, почев од дана именовања, до окончања свих изборних радњи. Истом одлуком предвиђено је и да чланови Надзорног одбора који немају пребивалиште на територији Града Београда имају право на накнаду путних трошкова који настају у вези са њиховим радом у Надзорном одбору, на основу евиденције о присутности која се води за сваку активност и уз претходну сагласност генералног секретара Народне скупштине.

5.3. Ставови Надзорног одбора о одређеним питањима

На Трећој седници одржаној 10. марта 2022. године, Надзорни одбор је разматрао *Предлог мера за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма* и одлучио да јавности представи своје ставове о неопходности упознавања бирача са изборним програмима подносилаца изборних листа као битним елементом поштовања изборног права загарантованог Уставом. На истој седници Надзорни одбор је одлучио и да изађе у јавност са својим ставом поводом појаве која је већ дуже време присутна на политичкој сцени у Републици Србији и која се у јавности назива *„функционерском кампањом“.*

5.3.1. Став Надзорног одбора о неопходности упознавања бирача

са изборним програмима подносилаца изборних листа

У Републици Србији већ годинама постоји пракса да се предизборни наступи представника подносилаца изборних листа на изборима различитих нивоа углавном састоје од понављања неке врсте политичких слогана или изношења само неких програмских елемената за које они сматрају да су ударни и да ће им донети подршку потенцијалних бирача. Политичке емисије уопште посматрано, укључујући и оне предизборне, често имају „свађалачки“ карактер и чини се да учесници у њима верују да им је наступ успешнији ако се покажу вештијим у надвикивању са супарницима, па чак и у разменама увреда.

Надзорни одбор сматра не само да таква пракса није добра, већ и да је неопходно да учесници у кампањи, поред представљања кандидата, представе бирачима целину својих изборних програма, док су медији, пре свега јавни медијски сервиси, дужни да омогуће то представљање, односно да предизборне емисије организују тако да у њима на најбољи и најпотпунији начин буду представљени кандидати и изборни програми подносилаца изборних листа.

Представљање целине изборних програма подносилаца изборних листа је битан елемент поштовања изборног права, како активног тако и пасивног, загарантованог чланом 52. Устава Републике Србије, и тесно је скопчано са сврхом и смислом спровођења избора. Наиме, народни посланици се бирају да би учествовали у вршењу власти и то у вршењу законодавних и контролних овлашћења Народне скупштине, а парламентарна већина стиче и могућност вршења извршне власти. Саставни део активног изборног права грађана је и њихово право да унапред знају, пре него што поклоне поверење неком од подносилаца изборних листа, како сваки од подносилаца изборних листа намерава да поступа у сваком од сегмената вршења власти уколико дође у позицију да власт врши, било у оквиру парламентарне већине или мањине. Овом праву је корелативна обавеза представника подносилаца изборних листа да изнесу своје целовите изборне програме, али пружање могућности изношења изборних програма представља и саставни део пасивног изборног права учесника у изборном процесу.

Надзорни одбор сматра да су програми подносилаца изборних листа централни садржај који мора да буде изношен и представљан у предизборној кампањи, као и да је адекватно и равноправно представљање тих програма битан елемент поштовања и остваривања како активног тако и пасивног изборног права грађана.

5.3.2. Став Надзорног одбора о „функционерскoj кампањи“

Законом о спречавању корупције забрањена је злоупотреба јавних ресурса, јавних скупова и сусрета које дати јавни функционер има у својству јавног функционера, тј. њихова употреба не за стварну, закониту сврху, већ за промоцију политичких странака или политичких субјеката. О поштовању наведеног прописа, тј. забрани злоупотреба садржаних у њему, стара се, Агенција за борбу против корупције.

Међутим, и Надзорни одбор, у оквиру спровођења општег надзора над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса у току изборних активности, има право и дужност да указује на неправилности у поступању учесника у изборном процесу које су садржане у члану 50. Закона о спречавању корупције. Oбавеза Надзорног одбора да се стара о спречавању злоупотребе „функционерске кампање“ иде и изван онога што је предвиђено наведеним чланом и одговарајућим одредбама из других важећих прописа и креће се у оквирима свега онога што се може назвати обавезом поштовања једнакости кандидата и изборних листа и равноправности у обавештавању о њима, њиховим активностима и програмима.

Учесници на изборима, односно политичке странке и други субјекти, подносиоци изборних листа, као и кандидати, имају право на једнак, односно равноправни третман генерално у изборном процесу и изборној кампањи, укључујући и третман од стране јавних медијских сервиса.

Грађани Републике Србије, како у време ван предизборних кампања, тако и у време предизборних кампања имају право да буду детаљно и потпуно информисани о раду државних органа и, у њиховом оквиру, државних функционера. Ово значи да поштовање наведене уставне гаранције повлачи нужност да се у средствима јавног обавештавања, укључујући јавне медијске сервисе, у оквиру презентирања државних активности, у периоду изборне кампање у својству јавних функционера појављују и јавни функционери који су чланови политичких партија и других организација које учествују на изборима или који и лично учествују на изборима као кандидати или носиоци изборних листа. Наравно, код тог појављивања јавних функционера у средствима јавног обавештавања нужно је да буду поштована правила из члана 50. Закона о спречавању корупције, а пре свега да буде јасно да се они појављују у својству јавних функционера и да та појављивања не буду злоупотребљена за непосредну предизборну промоцију политичких странака, односно других политичких субјеката. Али ограничавање овог информисања зарад неког привида једнакости учесника у изборном поступку било би супротно наведеној уставној гаранцији права на обавештеност грађана.

С друге стране, и Уставом загарантовано изборно право, пре свега активно, може бити на потпун начин остварено тек ако су грађани на потпун начин обавештени о активностима подносилаца изборних листа не само у самој изборној кампањи, већ и о активностима припадника дате политичке странке или друге организације или појединаца као вршилаца власти или припадника парламентарне или ванпарламентарне опозиције. Очекивања бирача од одређене политичке странке, друге организације или појединаца за које би на изборима требало да се определе или не определе на најбољи начин се могу формирати и обликовати на основу ангажмана тих странака, организација и појединаца у вршењу власти или у опозиционим активностима.

Коначно, став Надзорног одбора је да не треба потцењивати бираче и њихову способност да, у условима поштовања наведених захтева, заузму афирмативан или критички став према ранијим активностима и на основу тих активности и према програмима подносилаца изборних листа и кандидата који су имали прилике да учествују у вршењу власти (али и према опозиционим активностима подносилаца изборних листа и кандидата) и на основу тога формирају своја очекивања и опредељење за кога ће да гласају.

Имајући све наведено у виду, Надзорни одбор сматра потребним да јавно позове јавне медијске сервисе и друга средства јавног обавештавања у Републици Србији да приликом извештавања о предизборним активностима кандидата употребљавају појмове и изразе који прецизно и недвосмислено раздвајајају њихову јавну функцију од њиховог партијског положаја и положаја кандидата на изборима.

5.4. Поступање Надзорног одбора по захтевима и пријавама

5.4.1. Покрет обнове Краљевине Србије упутио је захтев Надзорном одбору у којем се тврди да се чланови Коалиције НАДА ЗА СРБИЈУ нетачно представљају у намери да обману бираче, пре свега бираче Покрета обнове Краљевине Србије, тврдњама да је Покрет обнове Краљевине Србије са Демократском странком Србије закључио коалициони споразум у оквиру коалиције НАДА ЗА СРБИЈУ, да је Војислав Михаиловић председник и заступник ПОКС-а, те да гласањем за Коалицију НАДА ЗА СРБИЈУ бирачи Покрета обнове Краљевине Србије гласају за ПОКС као коалиционог партнера ДСС.

Надзорни одбор је, поступајући у складу са чланом 146. Закона којим су утврђене надлежности тог одбора, упутио захтев јавним медијским сервисима да будуће представљање проглашених изборних листа Бошко Обрадовић - Српски покрет Двери –ПОКС - Милош Парандиловић - Патриотски блок за обнову Краљевине Србије и Др Милош Јовановић - НАДА ЗА СРБИЈУ - Српска коалиција НАДА - Национално демократска алтернатива - Демократска странка Србије (ДСС) - За Краљевину Србију (МОНАРХИСТИ) - Војислав Михаиловић буде усклађено са одлукама надлежних управних и судских органа.

Покрет обнове Краљевине Србије је након поступања Надзорног одбора доставио допуњен захтев у вези поступања јавних медијских сервиса и представника Коалиције НАДА ЗА СРБИЈУ. Поводом овог допуњеног захтева Надзорни одбор је поново позвао јавне медијске сервисе и све учеснике у изборном процесу, а посебно Изборну листу Др Милош Јовановић - НАДА ЗА СРБИЈУ - Српска коалиција НАДА - Национално демократска алтернатива - Демократска странка Србије (ДСС) - За Краљевину Србију (МОНАРХИСТИ) - Војислав Михаиловић, да у свом поступању када је реч о представљању ове и проглашене Изборне листе Бошко Обрадовић - Српски покрет Двери - ПОКС - Милош Парандиловић - Патриотски блок за обнову Краљевине Србије, поштују одлуке надлежних управних и судских органа.

5.4.2. Посматрачка мисија ЦРТА поднела је Надзорном одбору пет пријава због неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном процесу. Надзорни одбор је, поступајући у складу са Законом утврђеним надлежностима, донео одговарајуће закључке:

* Поступајући по *Пријави због неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку против Зоране Михајловић, потпредседнице Владе Републике Србије и министарке рударства и енергетике*, Надзорни одбор је заузео став да у конкретном случају није учињена повреда одредаба члана 50. Закона о спречавању корупције. Наиме, увидом у достављени видео материјал Надзорни одбор је закључио да је изјава Зоране Михајловић, потпредседнице Владе Републике Србије, а која се односи на изборну листу Српске напредне странке, заправо одговор на новинарско питање и ова изјава је на YouTube каналу објављена као посебан прилог без навођења функције Зоране Михајловић у Влади Републике Србије. Истовремено, у прилогу који се односи на посету Зоране Михајловић Крушевцу под називом „Министарка Михајловић посетила породицу Јаковљевић и обишла вртић „Пчелица“ 18. 02. 2022. године“ ни у једном моменту се не спомиње Српска напредна странка и Зорана Михајловић је у овом случају наступала као министар без страначких обележја;
* Поступајући по *Пријави због неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку против Данице Грујичић, директорке Института за онкологију и радиологију Србије и политичке странке Српска напредна странка са седиштем у Београду*, Надзорни одбор је заузео став да је у конкретном случају политичка странка Српска напредна странка поступила супротно одредби члана 23. став 4. Закона о финансирању политичких активности. Наиме, за потребе промоције странке, у изборној кампањи за изборе заказане за 3. април 2022. године, Српска напредна странка снимила је и у току ове изборне кампање објавила рекламни видео спот у којем је приказано како др Даница Грујичић, в.д. директора Института за онкологију и радиологију Србије даје изјаву у просторијама овог института. Истовремено, у споту су приказани и запослени у Клиници за неурохирургију. Надзорни одбор је остварио увид у јавно објављени рекламни видео спот и констатовао да су за снимање конкретног видео спота коришћене просторије Института у којима др Даница Грујичић, в.д. директор Института даје изјаву, као и да су у споту приказани запослени у овој здравственој установи. Имајући у виду да је Институт здравствена установа, као и да је Република Србија оснивач Института, Надзорни одбор је става да је Српска напредна странка снимањем рекламног видео спота у просторијама Института, приказивањем запослених у споту и др Данице Грујичић како даје изјаву у тим просторијама у сврху промоције Српске напредне странке у изборној кампањи, поступила супротно одредби члана 23. став 4. Закона;
* Поступајући по *Пријави због неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку против Јелене Беговић, директорке Института за молекуларну генетику и генетичко инжењерство и политчке странке Српска напредна странка са седиштем у Београду*, Надзорни одбор је заузео став да је у конкретном случају политичка странка Српска напредна странка поступила супротно одредби члана 23. став 4. Закона о финансирању политичких активности, на тај начин што је за потребе промоције странке у изборној кампањи за изборе заказане за 3. април 2022. године, снимила и у току ове изборне кампање објавила рекламни видео спот у којем је приказано како Јелена Беговић директор Института за молекуларну генетику и генетичко инжењерство даје изјаву у просторијама Института. Надзорни одбор је остварио увид у јавно објављени рекламни видео спот на званичном инстаграм профилу Српске напредне странке и констатовао да су за снимање овог видео спота, који Српска напредна странка користи за промоцију, у изборној кампањи коришћене просторије Института у којима Јелена Беговић, директор Института даје изјаву. Имајући у виду да је Република Србија оснивач Института и да је Институт научноистраживачка установа, Надзорни одбор је става да је Српска напредна странка снимањем рекламног спота у просторијама Института и приказивањем Јелене Беговић, директора Института како даје изјаву у тим просторијама у сврху промоције Српске напредне странке у изборној кампањи, поступила супротно одредби члана 23. став 4. Закона. Такође, иако Јелена Беговић није позивала на гласање за ову политичку странку, нити је промовисала активности ове политичке странке, неспорно је да је видео спот сниман и да се користи у сврху промоције Српске напредне странке у изборној кампањи, што је утврђено приказаним називом изборне листе Српске напредне странке „Александар Вучић-Заједно можемо све“ на крају спота, као и чињеницом да је Јелена Беговић кандидат за народног посланика на тој изборној листи;
* Поступајући по *Пријави због неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку против Александра Шапића, председника ГО Нови Београд и политичке странке Српска напредна странка са седиштем у Београду*, Надзорни одбор је заузео став да у конкретном случају нису повређене одредбе Закона о финансирању политичких активности (члан 23. став 4.). Наиме, у конкретном случају, реч је о личном twitter профилу Александра Шапића као физичког лица, те је Надзорни одбор мишљења да Српска напредна странка није могла да утиче на објаве Александра Шапића као физичког лица;
* Поступајући по *Пријави због неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку против Александра Шапића, председника ГО Нови Београд и политичке странке Српска напредна странка са седиштем у Београду*, Надзорни одбор је заузео став да у конкретном случају нису повређене одредбе Закона о финансирању политичких активности (члан 23. став 4.). Наиме, у конкретном случају реч је о видео споту на YouTube каналу у који је Надзорни одбор остварио увид и том приликом констатовао да су за снимање конкретног видео спота коришћени видео материјали који су раније објављивани у медијима и који су настали приликом ранијих сусрета Александра Шапића са грађанима током његовог обављања функције председника Општине Нови Београд. Такође, у наведеном видео споту коришћени су и снимци просторија ЈП Спортски центар Нови Београд, за које Надзорни одбор сматра да не представљају злоупотребу јавних ресурса, имајући у виду да су ти снимци већ били емитовани у средствима јавног информисања. Из наведених разлога не може се закључити да су предметни догађаји организовани као изборне активности у име и у циљу промоције Српске напредне странке, те стога Надзорни одбор сматра да ова политичка странка у конкретном случају није повредила одредбе члана 23. Закона.

5.4.3. Транспарентност Србија упутила је Надзорном одбору допис поводом законске обавезе медија о објављивању тарифа за политичко оглашавање. Надзорни одбор је, поступајући у складу са Законом утврђеним надлежностима, препоручио свим пружаоцима медијских услуга да објаве ценовник за политичко оглашавање, као и да јавно објаве јасне критеријуме за обрачунавање попуста корисницима ових услуга. Ова препорука је дата у форми саопштења у коме је Надзорни одбор нагласио и да сматра да би јавно објављивање ценовника медијских услуга и попуста током изборне кампање представљало добру праксу која треба да допринесе једнакости права свих учесника у изборном процесу.

5.4.4. Регулаторно тело за електорнске медије (РЕМ) упутило је Надзорном одбору захтеве појединаца у вези кршења предизборне тишине и угрожавања начела равноправности. Анализирајући пристигле захтеве, Надзорни одбор је, поступајући у складу са Законом утврђеним надлежностима, закључио да су у време предизборне тишине постојали програмски сегменти са деловима који би могли бити у супротности са чланом 6. став 3. Закона о избору народних посланика, према коме је забрањено да се 48 часова пре дана гласања и на дан гласања, до затварања бирачких места, у медијима и на јавним скуповима објављују процене резултата избора, јавно представљају кандидати за народне посланике и њихови изборни програми и позивају бирачи да гласају, односно да не гласају за одређене изборне листе. У том смислу, Надзорни одбор је указао и на потребу поштовања законских одредби које уређују ову материју а посебно члана 146. тачка 5) Закона о избору народних посланика, да политичке странке приликом оглашавања не ометају изборну кампању уважавајући једнакост права свих кандидата.

**VI. САРАДЊА НАДЗОРНОГ ОДБОРА СА**

**ДРУГИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА И ТЕЛИМА**

6.1. Посматрачка мисија ЦРТА

Чланови Надзорног одбора су 4. марта 2022. године одржали састанак са представницима Посматрачке мисије Црта, Павлом Димитријевићем, замеником програмског директора Црте и Владаном Јараковић, правницом.

На почетку састанка, представници Посматрачке мисије Црта упознали су чланове Надзорног одбора за изборну кампању о активностима које ЦРТА спроводи на посматрању избора на националном и локалном нивоу почев од 2016. године и које ће спроводити у току превремених парламентарних и редовних председничких избора расписаних за 3. април 2022. године. У наставку, замолили су чланове Надзорног одбора да им појасне одредбе Закона којима је прописана надлежност тог одбора, питање мандата чланова Надзорног одбора, посебно имајући у виду да су то била питања којима се овај одбор претежно бавио у претходном изборном циклусу, као и питање начина на који ће заинтересовани појединци моћи да обрате Надзорном одбору, уколико уоче неправилности за које је овај одбор надлежан.

Чланови Надзорног одбора указали су на постојање континуитета у раду овог одбора те да већ постоје конкретне примедбе, предлози и идеје чланова претходног Надзорног одбора и да ће део тих примедби и предлога бити уважен и примењен у раду новоформираног Надзорног одбора, како би његов рад био транспарентнији и ефикасији. Новим Законом о избору народних посланика прецизиране су надлежности Надзорног одбора, те када је реч о надзору медијских сервиса, ограничене су на јавне медијске сервисе чиме је избегнуто преклапање надлежности са Привременим надзорним телом за праћење медија. Такође, чланови Надзорног одбора истакли су и да ће овај одбор у свом раду наставити са добром праксом коришћења извештаја РЕМ-а о надзору пружалаца медијских услуга током изборне кампање, али да ће поред медија пратити и активности других учесника у изборној кампањи, као што је Закон и предвидео.

Када је реч о информисању јавности о надлежностима и активностима Надзорног одбора, чланови Надзорног одбора нагласили су да су припремили саопштење које ће у току дана дистрибуирати свим медијима, како би се јавност упознала са могућношћу да се сваки грађанин и учесник у изборној кампањи обрати Надзорном одбору уколико уочи неправилности из надлежности овог одбора.

6.2. Посматрачка мисија ОДИХР

Чланови Надзорног одбора су 10. марта 2022. године одржали састанак са представницима Посматрачке мисије ОДИХР: Дагласом Вејком, шефом Мисије, Мареком Мрачком, медијским аналитичарем, Димитру Лазуром, медијским аналитичарем, Димитријем Болтом, асистентом медијских аналитичара и Слађаном Бурсаћ, асистентом шефа Мисије.

Састанак је био заказан на иницијативу Посматрачке мисије ОДИХР. Током састанка покренуто је више тема које се односе на рад Назорног одбора. Представници Посматрачке мисије били су заинтересовани да се детаљније упознају са мисијом и начином рада Надзорног одбора (динамика састајања, процес одлучивања, и сл), овлашћењима за интервенисање (на пример према медијској пристрасности), кључним налазима Надзорног одбора у досадашњем раду, препорукама за медијску покривеност изборне кампање, изазовима са којима се суочава Надзорни одбор, сарадњи са Привременим надзорним телом за праћење медија током изборне кампање и сарадњи са Регулаторним телом за електронске медије.

Даглас Вејк, шеф Посматрачке мисије, упознао је присутне са мандатом Мисије која је присутна у Републици Србији од 23. фебруара 2022. године, када је и одржана прва конференција за медије. Мисија борави у Републици Србији, на позив Републике Србије и Републичке изборне комисије. У овом тренутку у Београду налази се 15 представника Мисије и 26 дугорочних посматрача на целој територији Републике Србије ради непристрасног посматрања изборног процеса и имплементације међународних обавеза. У складу са методологијом ОДИХР-а, за недељу дана биће објављен први извештај којим ће бити обухваћен период од децембра месеца 2021. године, када је Мисија за процењивање потреба боравила у Београду. Вејк је најавио да се непосредно пре избора, који се одржавају 3. априла 2022. године, очекује долазак 250 краткорочних посматрача из држава чланица ОЕБС-а као и три парламентарне делегације из ОЕБС-а, Савета Европе и Европског парламента. У понедељак, 4. априла 2022. године, ОДИХР ће објавити прелиминарни извештај и исти представити на прес конференцији којој ће присуствовати и представници наведених парламентарних делегација, а два месеца по одржавању избора, биће објављен коначан извештај са препорукама, како би помогли Републици Србији да унапреди изборни процес.

Председник Надзорног одбора Светислав Гонцић, информисао је присутне о саставу Надзорног одбора, начину рада и надлежностима и указао да, имајући у виду да овај одбор има извесни континуитет у раду, односно искуство стечено током парламентарних избора одржаних 2020. године, постоје одређене идеје о унапређењу рада Надзорног одбора које ће у овом мандату бити и примењене. Он је истакао да Надзорни одбор, имајући у виду своје законом дефинисане надлежности, настоји да оствари и унапреди контакте са свим заинтересованим странама и да је у потпуности отворен за сарадњу са свим субјектима. У том смислу Надзорни одбор је путем саопштења за јавност претходне недеље позвао све заинтересоване стране да се обрате овом одбору у циљу унапређења како његовог рада тако и целокупног изборног процеса.

По питању улоге и надлежности Надзорног одбора, члан Надзорног одбора проф. др Миодраг Савовић истакао је да тренутно постоје четири тела у изборном процесу која за функцију имају унапређење изборног процеса: Републичка изборна комисија (РИК), Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ), Привремено надзорно тело за праћење медија и Надзорни одбор за изборну кампању, те да је потребно направити посебну дистинкцију између Привременог надзорног тела за праћење медија и Надзорног одбора, посебно имајући у виду да је Привремено надзорно тело за праћење медија резултат одређених политичких компромиса, док је Надзорни одбор образован у складу са Законом о избору народних посланика којим су дефинисане његове надлежности. Када је реч о природи надлежности ова два тела, он је указао да је Привремено надзорно тело за праћење медија саветодавно тело, док је Надзорни одбор контролно тело, те да када је реч о медијима, Привремено надзорно тело за праћење медија може да даје препоруке, док Надзорни одбор као контролно тело може да налаже и предузима одређене мере.

У наставку разговора председник Надзорног одбора информисао је саговорнике да Надзорни одбор има исте надлежности и по питању председничких избора, да тај одбор као добру праксу од претходних парламентарних избора у свом раду користи извештаје Регулаторног тела за електронске медије које ово тело редовно објављује, као и да ће ускоро бити организован састанак чланова овог одбора са представницима Привременог надзорног тела за праћење медија имајући у виду неке од заједничких надлежности. Када је реч о досадашњем раду Надзорног одбора и обраћању овом одбору актера изборног процеса, председник Надзорног одбора истакао је да је изборни процес још на почетку, као и да се пуни замах активности тек очекује у наредном периоду. Он је информисао саговорнике и да се овом одбору обратила једна политичка странка са захтевом из његове надлежности и да ће тај захтев бити предмет разматреања на седници Надзорног одбора.

Члан Надзорног одбора Јелена Миленковић Орлић информисала је саговорнике да се сви записници са седница Надзорног одбора објављују на веб-презентацији Надзорног одбора која је део веб-презентације Народне скупшштине, да се поред записника, ту објављују и све информације и документи који настају у раду овог одбора, као и да свако може да се обрати Надзорном одбору путем мејла који је доступан на веб-презентацији. Она је истакла и да је Надзорни одбор, након свог конституисања 28. фебруара 2022. године, позвао све учеснике у изборном процесу, укључујући и невладине организације, да се обрате Надзорном одбору који своју улогу схвата веома озбиљно јер, поред поштовања законом прописаних надлежности, он уједно креира и праксу деловања која ће се примењивати у будућности. У наставку је истакла и да ће Надзорни одбор на наредној седници која ће уследити после овог састанка, разматрати одређене препоруке које се односе на све актере који учествују у изборној кампањи, а тичу се како информисања јавности о програмима политичких партија тако и тзв. „функционерске кампање“. Такође, указала је и да је нови Закон о избору народних посланика решио одређене нејасноће које су постојале у претходном закону а тичу се питања надлежности Надзорног одбора над медијима, односно да је Закон сада јасно дефинисао да је Надзорни одбор надлежан само за рад јавних медијских сервиса, Радио телевизије Србије и Радио телевизије Војводина.

6.3. Транспарентност Србија

Чланови Надзорног одбора су 22. марта 2022. године одржали састанак са представницима Транспарентност Србије, Немањом Ненадићем, програмским директором и Робертом Сепијем, правни саветником. Састанак је заказан на иницијативу Транспарентност Србије (у даљем тексту: *ТС*).

На почетку састанка, представници ТС упознали су чланове Надзорног одбора о активностима које ова организација спроводи на посматрању избора. Током састанка покренуто је више тема које се односе на рад Назорног одбора.

Представници ТС упознали су чланове Надзорног одбора са својим активностима. Наиме, ова организација се бавила функцијом и надлежностима Надзорног одбора и у претходним годинама те у том смислу је износила своје предлоге и сугестије. По питању састава Надзорног одбора, нагласили су да сматрају да је новим Законом о избору народних посланика требало предвидети шири спектар предлагача чланова тог одбора као и већу партиципативност. Такође, они су нагласили и чињеницу да су овлашћења Надзорног одбора у новом закону остала недовољно прецизна. Основни фокус ТС је финансирање изборне кампање чиме се ова организација бави од 2004. године и то не само праћење рада политичких странака, већ и праћење рада државних органа који контролишу финансијско пословање политичких странака. У том смислу, Агенција за спречавање корупције је тренутно главна инсититуција чији рад ТС прати, с тим да осим те институције, прати и шта политичке странке објављују и врши поређења са налазима свог мониторинга.

Представници ТС навели су да други аспект њиховог рада подразумева праћење функционерске кампање. Њихов став је да функционерска кампања не представља нужно повреду неког од постојећих прописа, односно да у највећем броју случајева и није реч о повредама било каквих прописа, већ је реч о коришћењу неких могућности које стоје на располагању вршиоцима јавних функција, док такве могућности нису на располагању њиховим конкурентима. У том смислу, ТС се ангажовала на тај начин што су поднели предлоге и амандмане на члан 50. Закона о спречавању корупције. ТС као једино адекватно решење за наведено види у ограничавању активности јавних функционера у време пред изборе само на оно што је њихова изричито прописана законска обавеза. Такође, представници ТС навели су да према свим досадашњим налазима, узимајући у обзир све изборе од 2004. године до 2020. године, оглашавање на телевизијским станицама представља преко 50 % од укупног износа пријављених трошкова кампање. За изборе 2022. године новина је да су неки медији у обавези да објаве ценовнике оглашавања. У том смислу ТС је упутила Надзорном одбору, РЕМ-у и Агенцији за спречавање корупције допис који се тиче објављивања ових ценовника за телевизије јер нису све ТВ станице објавиле информације на овај начин, односно, неке су објавиле ценовнике без попуста што отежава контролу и угрожава на одређени начин равноправност учесника избора.

Поводом иницијативе Надзорног одбора да учесници изборне кампање ставе акценат на представљање својих програма, представници ТС поздравили су ову иницијативу, нарочито како су навели, имајући у виду да све изборне листе које учествују на изборима немају објављене програме, тзв. предизборне програме где би се јасно видело шта је то чему грађани треба да дају подршку.

Као посебан проблем, представници ТС указали су на поступање субјеката који формално нису учесници избора али који ипак учествују, нарочито у оглашавању, што је посебно запажено као појава у њиховом досадашњем мониторингу, када се ради о друштвеним мрежама на којима се, захваљујући томе што је Фејсбук отворио своје базе, приказује колико је плаћено политичко оглашавање.

Такође, једна од значајних тема којом се ТС бави је институционализовање заштите узбуњивача у изборном процесу. Наиме, иако постоји Закон о заштити узбуњивача, став ТС по овом питању је да закон није ни вертикално нити хоризонтално прожео све системе и све гране српског правног система.

Заједничка оцена представника ТС и чланова Надзорног одбора је да постоји потреба да се обезбеди континуитет Надзорног одбора тако да се тај одбор не формира сваки пут тек непосредно пред изборе, као и да Надзорни одбор треба да постоји као стално тело које ће се бавити пословима из своје прописане надлежности кад год за тим да има потребе.

У наставку разговора чланови Надзорног одбора појаснили су одредбе закона којима је прописана надлежност тог одбора и питање мандата чланова Надзорног одбора, посебно имајући у виду да су то била питања којима се овај одбор претежно бавио у претходном изборном циклусу. Чланови Надзорног одбора упознали су саговрнике са досадашњим активностима овог одбора, те навели да су новим Законом о избору народних посланика прецизиране надлежности Надзорног одбора, те када је реч о надзору медијских сервиса, оне су ограничене на јавне медијске сервисе. Оцењено је да је питање друштвених мрежа значајно, да је важно како се ова област регулише и да ли су и друштвене мреже средства јавног обавештавања. Наглашен је значај континуитета који Надзорни одбор има јер је захваљујући том континуитетеу Надзорни одбор успео да развије одређене механизме деловања. Иако у изборном процесу постоје четири надзорна и контролна тела, свако од ових тела, уз одређена преклапања и уз неке јасно дефинисане надлежности, у свом домену контролише изборни процес. Надзорни одбор је задужен за јавни медијски сервис, али ипак има овлашћења да контролише и врши општи надзор целог изборног поступка. Према оцени чланова Надзорног одбора нови Закон о избору народних посланика је у великој мери понудио унапређена решења у односу на претходни закон, док решавање неких питања као што је статус и мандат Надзорног одоба остају да буду решена у будућности. По овом питању постоји сагласност чланова Надзорног одбора да би овај одбор требао да буде стално тело, чији се мандат не би прекидао између два изборна циклуса. У складу са Законом овај одбор обавља широк дијапазон послова. Поводом појаве тзв. функционерке кампање, Надзорни одбор је у јавност изашао са својим ставом по овом питању.

6.4. Привремено надзорно тело за праћење медија

Десет дана уочи избора за председника Републике и народне посланике Народне скупптине, чланови Надзорног одбора су одржали састанак са члановима Привременог надзорног тела за праћење медија (у даљем тексту: *Привремено тело*). Састанку су испред Привременог надзорног тела присуствовали Раде Вељановски, председник, Владан Николић, Милан Тодоровић, Рајка Галин Ћертић и Здравко Веселинов, чланови.

На почетку састанка Раде Вељановски је истакао да није једино питање како ће проћи предстојећи избори, већ шта ће од запажања, искустава и сугестија остати за будуће изборе. Нагласио је да Привремено тело као такво први пут постоји и изразио задовољство што је са стране тог тела урађено све што је договорено Споразумом о унапређењу изборних услова, а у циљу побољшања медијских услова. Нагласак је стављен на уравнотеженост у пружању медијских услуга, посебно обраћање пажње на евентуалну злоупотребу „функционерске кампање“ и омогућавања да сваки учесник изборног процеса добије могућност да представи свој програм. Такође, навео је да је Привремено тело ад хок тело које је настало као резултат договора који је постигнут у дијалогу владајућих и опозиционих странака и то на оба колосека, како оном са представницима Европског парламента, тако и у дијалогу који се одвијао без представника Европског парламента. Производ оба дијалога је договор да се формира ово тело. Иако су постојале идеје и предлози да то тело има другачију структуру, и да буде сачињено само од стручњака који се баве медијима са факултета који имају студије новинарства и медија и највећих медијских удружења и разних стручних организација, те идеје нису прихваћене, те је договорено да ово тело има 12 чланова, да шест буде на предлог регулатора електронских медија, односно РЕМ-а, а шест да буде на предлог опозиционих странака које су учествовале у том дијалогу. Имајући у виду да је један од чланова који је именован на предлог странке Доста је било, односно Суверенисти, у међувремену прихватио кандидатуру на изборној листи своје странке, поднео је оставку на чланство у Привременом телу, тако ово тело функционише са 11 чланова.

Вељановски је даље информисао саговорнике да је Привремено тело током претходног периода одржало више од 20 састанака, и радило посвећено, те је све што је споразумом предвиђено, и што су потписале странке са представницима Народне скупштине Републике Србије реализовано. После само десет дана од почетка рада, Привремено тело је упутило смернице свим пружаоцима медијских услуга, тј. свим медијима у којима је наведено шта се од њих очекује, односно да треба да буду уравнотежени у пружању својих услуга, да треба да заступају и странке власти и странке опозиције и грађане и независне стручњаке и представнике цивилног сектора, ако је могуће и што је могуће више да обрате пажњу на оно што се већ пар година уназад назива функционерском кампањом, да све то треба да буде недискримиторно према било коме, да се сви осећају једнако, да сви имају могућности да кажу своја мишљења, програме и тако даље, свесни тога да иако су легитимни интереси и политичких странака опозиције и политичких странака власти да је то пре свега у интересу грађана и да грађани треба да добију информацију на основу које формирају став.

Привремено тело је одржало два круга разговора са свим пружаоцима медијских услуга из чега су произашла два документа. Иначе у складу са законом Савет РЕМ-а доноси препоруке комерцијалним емитерима и правилник о начину понашања јавних сервиса. Први пут се догодило овог пута то учини Привремено тело, те су у складу са тим и неке сугестије чланова Привременог надзорног тела који нису чланови РЕМ-а или Савета РЕМ-а уважене. Тако је договорено да медији у периоду изборне кампање не треба да пружају привилегован положај носиоцима јавних функција. То је први пут ушло у ове документе и то је усвојио и Савет РЕМ-а и упутио пружаоцима медијских услуга. Такође, договорено је а не сме да буде негативне кампање. Дакле, политичари, представници странака, коалиција, појединци могу да промовишу себе, да говоре о себи, да говоре о својим успесима, да говоре о својим плановима, да говоре шта би они урадили у економији, у здравству, школству итд. али не да нападају и да руже неку другу странку, кандидата итд. Наравно, и у тим документима наглашен је баланс, уравнотеженост, Привремено тело је инсистирало, пошто јеуочено код једног броја медија да они немају баланс чак ни према странкама из опозиције, да су у неким медијима више присутни представници неких странака опозиције, а знатно мање или мало представници других, захтеван је баланс између странака власти и опозиције, али и баланс између странака опозиције, јер је то оно што је побољшање медијских услова. Вељановски је даље навео да стручна служба РЕМ-а по својој службеној дужности ради мониторинг и то је почело већ од првих дана јануара ове године с тим да начин мониторинга није био исти у том периоду до расписивања избора, и после расписивања избора. Од 15. марта, када су расписани избори, Савет РЕМ-а поступа по другачијим правилима и узорак је проширен.

Привремено тело је десет дана пред изборе подсетило све пружаоце медијских услуга да на ново правило у измењеном Закону о електронским медијима да десет дана пред изборе нема онога што се зове функционерска кампања, иако тај израз не постоји ни у теорији, ни у пракси, нигде, али се зна да је то постављање камена темељца, отварање фабрика, болница итд.

У наставку разговора Миодраг Савовић, члан Надзорног одбора, истакао је да није реч само о текућем изборном процесу , већ је у питању изборни систем о коме треба разговарати, тј. изборно законодавство. Надзорни одбор је углавном реализовао највећи део послова из своје надлежности. Даље је истакао да постоји отворено питање статуса Надзорног одбора, те док је Привремено тело привремено, Надзорни одбор који је формиран у складу са законом нема јасан ни привремени ни стални статус. Исте дилеме су постојале и за претходне изборе када је Надзорни одбор формиран. Неке примедбе које су тада постојале су усвојене и новим изменама Закона о народним посланицима су решене. Наиме, надлежност овог тела према Закону о народним посланицима из 2000. године је била дефинисана у једном одељку који се тицао финансирања. Сада је надзорни одбор дефинисан у посебном поглављу. Међутим, кад је реч о надлежностима нарочито оним које се која се односе на медије, то је дефинисано у Закону о избору народних посланика кроз обавезу Надзорног одбора за изборну кампању да тај одбор контролише поступање политичких странака у примени Закона о избору народних посланика који се тиче представљања политичких странака у погледу непристрасног, правичног и равномерног представљања. Не односи се на све медије све, него само на јавне медијске сервисе, тако да је надлежност Надзорног одбора ту доста ограничена, оносно прецизирана. савовић је даље навео и да када се упореди и анализира однос између Привременог тела и Надзорног одбора, онда је Привремено тело, производ одређених политичких компромиса, док је Надзорни одбор образован у складу са законским одредбама. И Привремено тело и Надзорни одбор ће поднети своје извештаје, те остаје да се у будућности реши да ли су оба тела потребна или је пак потребно два тела спојити у једно, тако да постоји стални и проширени састав, што би опет зависило од парламентарних странака. У суштина извештаји ова два тела требало би да послуже као основ за измену изборног законодавства. Имајући у виду да ће локални избори бити одржани за две године, у међувремену је потребно размислити о изборном систему, да ли задржати овакав какав јесте сада, да ли да буде јединствен, да ли да буде мешовит, да ли да буде пропорционалан, да се одреди статус посланика, мандата у ствари, да ли је то везани мандат, да ли је то слободни мандат, како да се поступа о родној равноправности, националним мањинама итд. Има много питања којима се треба позабавити, а од ова два тела се очекује да кроз своје извештаје покрену ту иницијативу да се у наредном периоду приступи том изборном законодавству које би било боље нешто што јесте, навео је Савовић.

Рајка Галин Ћертић је поздравила отварање теме у вези прописа који регулишу надлежности два тела и навела да је до ових избора био само један став једне одредбе закона која се односила на изборну кампању. Она је гласила да није дозвољено политичко оглашавање ван предизборне кампање, а да у току изборне кампање свим странкама треба да се да једнака заступљеност и нажалост РЕМ је на основу те једне одредбе и не баш неког нарочитог законског овлашћења доносио подзаконске акте који су се односили на саму изборну кампању. Значи, закон није ускратио РЕМ-у могућност да то прати, али није ни дефинисао неке ствари које треба да регулише ако се РЕМ бави изборном кампањом као регулатор. Иако Надзорни одбор по претходном закону годинама није био формиран, РЕМ је у једном тренутку дошао у ситуацију да је у извештају ОДИХР било наведено да је РЕМ преузео ингеренције Надзорног одбора. И са доношењем новог закона остаје да се реши да ли регулатор треба да прати изборе или ће то радити Надзорни одбор или неко друго тело, али је негде логично да регулатор који ради мониторинге и може да кажњава пружаоце медијских услуга, односно да контролише, ради тај део посла. Такође, сагласила се са Вељановским у констатацији да би требала већа улога Надзорног одбора да буде према политичким странкама, јер регулатор као такав нема никакве ингеренције, нити треба да има над политичким странкама, нити треба да буде учесник изборног процеса и остало. Значи, ако је надзорно тело формирано на начин како се формира, онда Надзорни одбор треба да има већи утицај на политичке странке.

Јелена Миленковић Орлић, члан Надзорног одбора навеле је да постоје недоумице у вези са чланом 144. који се односи на Споразум о броју и трајању емисије за представљање подносиоца проглашених изборних листа, који се закључује најкасније пет дана када је одлука о расписивању избора ступила на снагу. Уколико се то не догоди, по члану 146, Надзорни одбор је дужан да утврди број трајања емисија за представљање подносиоца проглашених изборних листа. У том смислу изнела је став да је овај члан можда чак и непотребан, имајући у виду да је већ дефинисана надлежност за доношење правилника о понашању јавних медијских сервиса а на основу ког је Радио-телевизија Србије је донела свој правилник. Навела је да низ паралелних процеса веома лако могу онемогућити извршавање обавеза Надзорног одбора које проистичу из закона, те да би заиста, након завршетка избора требало радити на препорукама, како би се и законски оквири и појединачна законска решења унапређивала. Надзорни одбор би требао да се концентрише на понашање политичких странака, јер би, ако контролише и поступање јавних медијских сервиса, за то морао да има механизме, а механизме, осим, директних жалби и представки одређених страна, који сматрају да је неко оштећен нема. Тако је Надзорни одбор у претходном периоду користио извештаје РЕМ-а на пример. Неопходна је синхронизација како активности надлежних тела тако и њихове надлежности прописане законом те су у том смислу ови састанци заиста драгоцени, оценила је Миленковић Орлић.

У наставку дискусије Милан Тодоровић, члан Привременог тела појаснио је да је правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање конципиран у три тематске целине. Једна се тича извештавања, друга се тиче представљања и трећа целина се односи оглашавање. Део око представљања јесте представљање политичких странка, односно, начин на који треба да буде, да кажемо, произведен и емитован програм самог представљања. Ту постоји одредба која упућује управо на одредбу Закона о избору народних посланика у којој је дефинисана улога јавног медијског сервиса, када је у питању та област представљања. Привремено тело је дефинисало оне делове који су сматрани за сходне на основу разговора Привременог надзорног тела и РЕМ-а, а стриктно су прописана правила која се тичу извештавања, као и она правила која се односе на политичке огласне поруке, јер не треба заборавити да постоји и Агенција за борбу против корупције, којој РЕМ на крају изборне кампање доставља извештај о огласним порукама, које су емитоване на пружаоцима медијских услуга, а у циљу контроле финансирања политичких организација.

У том смислу Вељановски је навео да је Споразум који је потписан између власти и опозиције на оном другом колосеку без европарламентараца, предвидео да се промоција странака, на коју они имају право по оба закона, бесплатно, једнако, уравнотежено, медијски, мериторно, итд. да то треба да буде на првом програму, односно на првом каналу РТС. Конфузија је направљена у толико више, што се та одредба Споразума позива на члан Закона, члан 7. став 1. тачка 8. у коме не пише да то мора да буде на првом програму РТС.

Раде Вељановски је истакао да је Привремено тело у претходних неколико месеци заиста доста добрих ствари направило када је у питању његово поље рада, и то не само у смислу докумената и методологије правилника за јавне сервисе, препоруке за комерцијалне пружаоце медијских услуга и сл., већ и на два круга састанака са представницима медија у којима су изнете врло значајне сугестије, на конференције за новинаре на којима је Привремено надзорно тело апеловало и на представнике медија, али и на политичке актере да се у кампањи понашају боље.

Међутим, ефекти у пракси нису велики због доста кратког рока али и због одсуства политичке воље од стране појединих политичких странака власти и опозиције, као и због одсуства одговорности и слуха од стране пружалаца медијских услуга. Иако Привремено надзорно тело није пуно допринело смањивању друштвене поларизације око одређених питања, не би требало да постоји у једном демократском друштву или друштву које се изграђује као демократско.

Председник Привременог тела је подржао предлог проф. др Савовића, члана Надзорног одбора, да оба тела треба у својим препорукама после изборног процеса да предложе и инсистирају на томе да постоји једна врста тела које би се перманентно бавило унапређењем медијских, изборних услова у различитим облицима, и у смислу законодавства и у делу кампање и у делу медија. Нагласио је и да ће Привремено надзорно тело на својим седницама разговарати о томе да то управо буде једна од препорука како би за нешто што тело донесе били остављени и одговарајући рокови за примену тога, како би то заиста имало ефекта и како би, у крајњој линији, грађани имали користи од тога.

Током састанка саговорници су се сложили да је неопходан фокус на период до избора, али и на постизборни период, те најавили да ће након избора, оба тела поднети извештаје у којима ће навести запажања, али и поставити питања надлежности и статуса тела чији су чланови.

6.5. Радио телевизија Србије

Чланом 144. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 14/22) прописано је да по два представника републичког јавног медијског сервиса, Владе Републике Србије и политичких странака, које имају народне посланике, споразумом утврђују број и трајање емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа, да се тај споразум закључује најкасније пет дана од дана када је одлука о расписивању избора ступила на снагу, као и да се, без одлагања, објављује на веб-презентацији Републичке изборне комисије.

На Другој седници одржаној 28. фебруара 2022. године, Надзорни одбор је одлучио да се обрати републичком јавном медијском сервису, Влади Републике Србије и политичким странакама које имају народне посланике, ради добијања информације да ли је предметни споразум закључен, посебно имајући у виду одредбу члана 146. став 3. Закона о избору народних посланика, којом је прописано да ће овај одбор, у случају да се споразум не закључи у предвиђеном року, утврдити број и трајање емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа.

Поводом овог питања чланови Надзорног одбора су одржали састанак са представницима Радио телевизије Србије и Радио Београда, Драганом Игњић, уредником емисије са ауторским доприносом у Информативном програму телевизије Србије и Небојшом Николићем, замеником главног и одговорног уредника Првог програма Радио Београда. Том приликом представници РТС-а су упознали чланове Надзорног одбора са терминима изборне кампање који нису промењени у односу на претходне изборне циклусе од 20.00 часова на другом програму РТС-а где су сви председнички кандидати имали прилику да се представе у складу са редоследом који је одређен жребањем, док је термин за политичке странке био од 20.35 часова. Нагласили су да су иста правила примењена и на Радио Београду, с тим да су термини били од 10,00 часова за политичке странке, док су теримини за председничке кандидате били од 12,30.

На састанку је истакнуто и да је РТС, у складу са Правилником о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање („Службени гласник РС“, број 18/22), донела Правила о праћењу изборне кампање и представљању изборних листа и кандидата са изборних листа за изборе за народне посланике Народне скупштине Републике Србије, одборнике скупштина градова/општина, који ће се одржати 3. априла 2022. године.

Надзорни одбор је става да су напред цитирана правила која је донео РТС адекватна замена за споразум предвиђен чланом 144. Закона, посебно имајући у виду да су неки детаљи у вези медијског покривања изборне кампање договорени у међустраначком дијалогу. Међутим, када је реч о будућем поступању, чланови Надзорног одбора су става да је неопходно да се у наредном изборном циклусу у потпуности применеодредбе члана 144. Закона.

**VII. ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ РАДА НАДЗОРНОГ ОДБОРА И СУГЕСТИЈЕ У ПОГЛЕДУ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ВЕЗИ СА ИЗБОРИМА УОПШТЕ И ПОСЕБНО ОНИ КОЈИ СЕ ТИЧУ СТАТУСА И НАДЛЕЖНОСТИ НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

Иако је нови Закон о избору народних посланика унео одређене новине у вези Надзорног одбора, ипак су остала отворена нека питања која, по уверењу чланова тог одбора, могу да прецизирају и унапреде рад овог тела.

У првом реду реч је о статусу Надзорног одбора који није дефинисан ни као привремени ни као стални орган. Чланови Надзорног одбора сматрају да је потребно изменити закон и регулисати статус тог одбора као сталног тела. Пошто су избори веома значајан процес кроз који се, између осталог, исказују и демократски капацитети једног друштва, потребно их је пратити не ад хок, него перманентно. То се односи посебно на анализу рада надзорних органа који прате изборни процес. Обзиром на постојање парламентарних, председничких и локалних избора, избори се одржавају релативно често и тело које ће их надгледати не траба формирати за сваку прилику, ад хок, него изабрати орган који ће их континуирано пратити, указивати на њихове резултате, слабости, недостатке и предлагати мере за побољшање свих релевантних елемената изборног процеса. У том смислу, Надзорни одбор би могао постојати у статусу аналогно оном који имају изборне комисије. За време избора, његове активности би свакако биле интензивиране, док би се у време између избора бавио анализом протеклих избора, унапређењем изборних радњи и уопште изборног процеса, и сл. Поред тога, из искуства која произлазе из контроле изборне кампање, Надзорни одбор би давао предлоге које имају за циљ отклањање слабости које су биле уочене у току избора.

Поред наведеног, Надзорни одбор је става да треба посебно нагласити и проширити надлежности које се тичу медијске сфере и учешћа медија у изборном процесу. У том случају не би се морали бирати привремени органи за праћење медија за време изборне кампање, него би Надзорни одбор вршио перманентно и ту функцију. Да би се тај процес одвијао ефикасније потребно је прецизирати однос Надзорног одбора и РЕМ-а, релацију између тог одбора и јавних медијских сервиса, али и осталих електронских медија, а посебно приватних телевизија и радио станица.

Такође, потребно је размотрити и одговорност за кршење изборних правила јер су досадашња решења неефикасна. Не улазећи у санкције које су прописане другим законским прописима, чланови Надзорног одбора су мишљења да би и непоштовање и кршење правила која су у надлежности Надзорног одбора требало посебно санкционисати. На тај начин би се поштовање изборних правила подигло на виши ниво и учинило ефикаснијим него што је то данас случај.

Као битан услов који би унапредио целокупни изборни процес, подразумевајући ту и изборну кампању, и истовремено смањио на најмању могућу меру злоупотребе и кршење правила који су у вези са изборима, неопходно је, поред побољшања правила изборног процеса, побољшати и изборни систем. Зато је неопходно да се без одлагања приступи измени изборног законодавства уграђујући у њега савремене тековине и стандарде које су присутне у развијеним демократским државама. То би допринело да се процедуре, правила и радње које су релевантне за изборни процес не доносе уочи самих избора, већ да се донесу благовреемено и на тај начин допринесу спровођење избора на демократски начин и без тензија које су пратиле досадашње изборе.

**VIII. МАНДАТ ЧЛАНОВА НАДЗОРНОГ ОДБОРА ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ**

Одредбе које се односе на Надзорни одбор за изборну кампању садржане су у члановима 145. и 146. Закона о избору народних посланика („Сл. гласник РС“, број 14/22), који се налазе у Глави VIII насловљеној „Представљање подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа“. Те одредбе гласе:

*„****Надзорни одбор за изборну кампању***

***Члан 145***

*У спровођењу избора општи надзор над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса у току изборних активности спроводи Надзорни одбор за изборну кампању (у даљем тексту: Надзорни одбор).*

*Надзорни одбор има десет чланова, које именује Народна скупштина, од којих половину на предлог Владе, а половину на предлог посланичких група у Народној скупштини из реда истакнутих јавних радника.*

*Чланови Надзорног одбора не могу бити чланови органа политичких странака.*

*Председника Надзорног одбора бирају између себе чланови Надзорног одбора тајним гласањем.*

*Надлежност Надзорног одбора*

***Члан 146***

*Надзорни одбор:*

*1) прати предизборне активности и указује на евентуалне неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку;*

*2) контролише поступање јавних медијских сервиса у примени одредаба овог закона које се односе на обезбеђивање услова за непристрасно, правично и уравнотежено представљање подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа;*

*3) предлаже мере за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма;*

*4) обраћа се јавности ради заштите моралног интегритета личности кандидата;*

*5) упозорава на поступке политичких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост права свих кандидата;*

*6) доноси свој пословник.*

*Ако било који учесник у изборној кампањи својим понашањем позива на насиље, шири националну, верску или расну мржњу или подстиче на неравноправност полова, Надзорни одбор без одлагања даје иницијативу за покретање поступка пред надлежним државним органима.*

*Ако се споразум о броју и трајању емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа не закључи у предвиђеном року, Надзорни одбор утврђује број и трајање емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа.*

*Средства за рад Надзорног одбора обезбеђују се у буџету Републике Србије.*

*Услове за рад Надзорног одбора обезбеђује Народна скупштина.“*

Цитираним одредбама замењене су одредбе које су се односиле на Надзорни одбор из чл. 99. и 100. ранијег Закона о избору народних посланика („Сл. гласник РС“, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011, 104/2009 - др. закон и 12/2020), које су се налазиле у Глави XII насловљеној „Трошкови спровођења избора“.

Иако су у новом Закону о избору народних посланика у одређеној мери прецизирани улога и положај Надзорног одбора, трајање мандата његових чланова остало је нерегулисано и у овој као и у претходној верзији Закона.

Пре изношења предлога како би требало тумачити важеће прописе ради одређивања трајања мандата чланова Надзорног одбора (дакле посматрано *de lege lata*) и како би требало регулисати то питање путем легислативне интервенције (посматрано *de lege ferenda*), неопходно је указати на улогу и место овог органа.

8.1. Улога Надзорног одбора

Из текста чл. 145. и 146. Закона о избору народних посланика проистиче да је улога Надзорног одбора, на уопштен и поједностављен начин речено, да се стара о поштовању равноправности у представљању подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа, као и о отклањању других неправилности у изборном процесу. А обезбеђење равноправности и ваљаних услова у изборном поступку у крајњем исходу има за циљ обезбеђење остварења и заштиту изборног права учесника на изборима, како пасивног изборног права (подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа), тако и активног изборног права (права грађана да у ваљаном поступку бирају своје представнике).

Изборно право спада у круг људских права загарантованих Уставом Републике Србије, прецизније његовим чланом 52. који гласи:

*„Изборно право*

*Члан 52*

*Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.*

*Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.*

*Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом."[[2]](#footnote-2)*

Задатак Надзорног одбора у крајњем исходу је да штити активно и пасивно изборно право, као једно од Уставом заштићених људских права, које се налази у основи функционисања сваког демократског поретка.

Надзорни одбор има, дакле, веома значајну функцију, те су сви, како његови чланови тако и други субјекти, дужни да третирају тај орган у складу са његовим значајем. Ово се односи и на тумачење норми које се тичу Надзорног одбора, укључујући и тумачење важећих одредби у циљу утврђивања трајања мандата чланова Надзорног одбора.

Када се говори о значају Надзорног одбора треба посебно подвући и то да њега „именује Народна скупштина .... из реда истакнутих јавних радника“ (члан 145. став 2. Закона о избору народних посланика).

8.2. Место Надзорног одбора међу органима предвиђеним

Законом о избору народних посланика

У члану 7. Закона о избору народних посланика, који наводи органе који имају одговарајуће улоге у изборном процесу, не помиње се Надзорни одбор.

Тај члан гласи:

*„Члан 7*

*Изборе за народне посланике (у даљем тексту: избори) спроводе Републичка изборна комисија, локалне изборне комисије и бирачки одбори..“*

И у целој Глави II Закона (са чл. 7. до 41.) насловљеној „Органи за спровођење избора за народне посланике“ говори се само о Републичкој изборној комисији, локалним изборним комисијама и бирачким одборима.

Већ смо навели и образложили да и овлашћења Надзорног одбора имају за циљ заштиту изборног права. С друге стране, иако члан 7. и Глава II Закона о избору народних посланика под „органима за спровођење избора“ подразумевају Републичку изборну комисију и бирачке одборе, што би, *a contrario*, значило да Надзорни одбор не спада у ту категорију, члан 145. став 1. експлицитно каже оно што је и иначе јасно, а то је чињеница да Надзорни одбор општи надзор над поступцима побројаних субјеката у току изборних активности спроводи „у спровођењу избора“. Дакле, у оквиру поступка спровођења избора. Тако експлицитно пише, мада чак и кад не би писало, елементарна логика говори да је надзор над поступањем субјеката који учествују у изборном поступку саставни део спровођења изборног поступка.

Дакле, иако Надзорни одбор није означен у Закону о избору народних посланика као један од органа за спровођење избора за народне посланике, он то суштински јесте. Јер надзор који он спроводи представља саставни део изборног поступка. Стога, код тумачења одредби које се односе на Надзорни одбор, треба имати у виду чињеницу да је он један од органа за спровођење избора за народне посланике и то тумачење спроводити у светлу одредби којима су регулисани устројство, положај и рад тела која су означена као органи за спровођење избора, пре свега одредби из Главе II Закона о избору народних посланика.

Наведене недоследности и одређена мера недоречености одредби чл. 145. и 146. Закона (као и место на коме су се у претходној верзији Закона налазиле одредбе које су се односиле на Надзорни одбор, а то је глава у којој су регулисани „Трошкови спровођења избора“), очигледно су последица накнадног убацивања одредби о Надзорном одбору у ранији законски текст приликом његове израде, а нови Закон их није до краја отклонио. Таква ситуација не би смела да доведе до тога да се приликом тумачења норми положај Надзорног одбора умањи у односу на оно што захтева његова напред описана улога једног од заштитника изборног права, као Уставом загарантованог људског права.

8.3. О трајању мандата чланова Надзорног одбора и самог Надзорног одбора

У Закону о избору народних посланика није прописано ни када се бирају чланови Надзорног одбора ни када им престаје мандат, односно у ком периоду постоји сам Надзорни одбор.

У ситуацији када није предвиђено трајање мандата неког тела, односно његових чланова, важи правило да мандат траје до момента када субјекат који их је успоставио/именовао не донесе одлуку о престанку мандата. Овакав начин окончања мандата је утолико нужнији када је у питању орган који има тако значајну функцију каква је контролисање поштовања правила којима се штити изборно право као Уставом загарантовано људско право, што је задатак Надзорног одбора. Поставља се питање у ком тренутку би Народна скупштина требало да донесе одлуку о престанку мандата чланова Надзорног одбора, односно самог Надзорног одбора. Пошто тај моменат није експлицитно одређен у Закону о избору народних посланика, за разлику од момента престанка мандата чланова Републичке изборне комисије (у сталном и проширеном саставу), локалних изборних комисија (у сталном и проширеном саставу) и бирачких одбора, неопходно је до одговора на наведено питање доћи тумачењем постојећих одредби, односно применом неке од техника попуњавања правних празнина. Како је у Закону о избору народних посланика одређено трајање мандата чланова (других) органа за спровођење избора, могуће је применити аналогију али, како постоји различито решење у погледу трајања мандата чланова изборних комисија (Републичке и локалних) у сталном саставу, с једне стране, и чланова изборних комисија у проширеном саставу и бирачких одбора, с друге стране, поставља се питање са којом од те две категорије би требало применити аналогију.

Мандат чланова сталног састава Републичке изборне комисије одређен је на следећи начин у члану 17. ст. 3. и 4. Закона о избору народних посланика:

*„Мандат чланова сталног састава Републичке изборне комисије престаје када нов сазив Народне скупштине именује нов стални састав Републичке изборне комисије.*

*Нов сазив Народне скупштине дужан је да именује нов стални састав Републичке изборне комисије у року од шест месеци од дана конституисања Народне скупштине.“*

Мандат чланова проширеног састава Републичке изборне комисије одређен је на следећи начин у члану 22. став 5. Закона о избору народних посланика:

*„Републичка изборна комисија ради у проширеном саставу док укупан извештај о резултатима избора не постане коначан.“*

Идентичне одредбе о трајању мандата чланова у сталном и проширеном саставу локалних изборних комисија (који, по новом Закону о избору народних посланика, учествују у спровођењу избора за народне посланике) садржане су у члану 18. ст. 4. и 5. и члану 23. став 5. Закона о локалним изборима ("Сл. гласник РС", бр. 14/22).

Мандат чланова бирачких одбора одређен је на следећи начин у члану 34. став 3 Закона о избору народних посланика:

*„Функција члана и заменика члана бирачког одбора почиње од дана објављивања решења о њиховом именовању, а престаје када се преда изборни материјал после гласања и изврши контрола записника о раду бирачког одбора ...“*

Код попуњавања правне празнине у погледу трајања мандата чланова Надзорног одбора, прва могућност је да се сматра да се чланови Надзорног одбора, аналогно члановима изборних комисија у проширеном саставу и бирачким одборима, именују за конкретне изборе и да им мандат престаје окончањем изборног поступка. Овакво решење није експлицитно прописано за Надзорни одбор јер није прописано никакво решење. Међутим, правило је да када се ради о телима формираним ради обављања одређеног задатка чије је трајање ограничено на одређени временски период, онда мандат тог тела траје до окончања задатка. Генерално посматрано, овакво ограничење трајања мандата на период обављања задатка датог тела такође би требало да буде експлицитно прописано у одговарајућем правном акту (као што је то учињено у случају чланова проширеног састава Републичке изборне комисије, проширеног састава локалних изборних комисија и бирачких одбора), али се изузетно о таквом ограничењу трајања мандата може, ако нема експлицитних одредби о томе, закључити на основу јасно лимитираног времена обављања задатка. Из одредби чл. 145. и 146. Закона о избору народних посланика на први поглед проистиче да су задаци Надзорног одбора ограничени на период трајања изборног поступка, а то би требало да буде период од расписивања избора до проглашења резултата избора (тј. „док укупан извештај о резултатима избора не постане коначан“) или док и Надзорни одбор не усвоји и упути Народној скупштини свој извештај о раду у току датог изборног процеса. На такву ограниченост мандата на први поглед указује и назив Надзорног одбора („Надзорни одбор за изборну кампању“). Међутим, није тако.

Постоји већи број разлога због којих би ипак требало сматрати да мандат Надзорног одбора не би смео да буде ограничен само на конкретан изборни поступак, већ да би требало да траје колико и мандати чланова сталног састава Републичке изборне комисије и локалних изборних комисија. Ти разлози су следећи:

а. Значај органа

Најпре, значај улоге Надзорног одбора (која није просто техничка улога, већ улога старања о поштовању изборног права) захтевао би стабилност и трајност у његовом постојању и функционисању. Такође, чињеница да се чланови Надзорног одбора, према члану 145. став 2. Закона о избору народних посланика, бирају „из реда истакнутих јавних радника“, и то што их бира Народна скупштина, елементи су који доприносе значају овог органа. Његово третирање као *ad hoc* тела било би у потпуном нескладу са његовим значајем.

б. Улога Надзорног одбора и након окончања изборног поступка

Чак и када се ради о конкретним изборима, могуће је, имајући у виду надлежности Надзорног одбора, да се испостави да постоји потреба да Надзорни одбор настави да функционише и након окончања самог изборног поступка (проглашења званичних резултата и подношења одговарајућег извештаја Народној скупштини). Ако би, рецимо, Надзорни одбор, у складу са чланом 146. став 2. Закона о избору народних посланика, иницирао неки поступак пред „надлежним државним органом“ у случају да „било који учесник у изборној кампањи својим понашањем позива на насиље, шири националну, верску или расну мржњу или подстиче на неравноправност полова“, не би било препоручљиво да он као иницијатор престане да постоји док тај поступак траје, упркос чињеници да он не би могао да буде странка у таквом поступку, јер нема правни субјективитет. А такав би поступак могао да траје и дуго времена након објављивања резултата избора.

в. Учешће у другим изборима

Иако предвиђен и регулисан Законом о избору народних посланика, Надзорни одбор има улогу и у другим изборима. Наиме, члан 5. Закона о избору председника Републике („Сл. гласник РС“, бр. 14/22) предвиђа: „Изборе спроводе органи који су надлежни за спровођење избора за народне посланике“, док члан 8. став 1. истог закона прописује: „Одредбе закона којим се уређује избор народних посланика сходно се примењују и на избор председника Републике у питањима која овим законом нису посебно уређена.“

Такође, члан 43. став 1. Закона о националним саветима националних мањина („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018), са своје стране, предвиђа: „На избор националног савета и питања која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика и закона којим се уређује управни спор.“, док члан 60. став 1. истог закона предвиђа: „Непосредне изборе за чланове националног савета спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике.“

Сходна примена одредби Закона о избору народних посланика у оба случаја би морала да укључи и систем надзора предвиђен чл. 145. и 146. тог закона и код избора за председника Републике и избора за националне савете, што даље значи да би Надзорни одбор, као орган који учествује у спровођењу избора за народне посланике, требало да постоји и да поступа и код избора за председника Републике и код избора за националне савете.

Дакле, редовни избори (дакле само редовни, не рачунајући могуће ванредне изборе) у чијем спровођењу, према наведена три закона, треба да учествује Надзорни одбор, одржавају се веома учестало, готово сваке године (тако, последњих година, након парламентарних избора из 2016. године, иза којих су уследили парламентарини избори и 2020. и 2022. године, одржани су председнички избори 2017. и 2022. године, и избори за националне савете 2019. године, а нови избори за националне савете треба да буду одржани у јесен ове године). На жалост, Надзорни одбор је учествовао на парламентарним изборима из 2020. и 2022. године и на председничким изборима из 2022. године, док на другима није, иако је постојала законска обавеза да он буде формиран и да врши своју функцију на свим тим изборима.

Било би нерационално да Народна скупштина именује Надзорни одбор пред сваке од наведених избора. Уместо тога, било би исправније применити аналогију са трајањем мандата Републичке изборне комисије, тако да Надзорни одбор функционише у датом саставу током четири године. Ова аналогија има утолико више смисла што и чланове Републичке изборне комисије и чланове Надзорног одбора именује Народна скупштина, пред којом је поступак именовања сложенији и спорији од поступка којим Републичка изборна комисија именује чланове бирачких одбора.

г. Распуштање Народне скупштине и ванредни избори

Устав Републике Србије предвиђа, у члану 109. могућност распуштања Народне скупштине. Народну скупштину распушта председник Републике на образложени предлог Владе (члан 109. став 1.) или у случају да у року од 90 дана од конституисања Народне скупштине Влада не буде изабрана (члан 109. став 3.). Такође, и члан 130. став 4. и члан 131. став 4. предвиђају да ће у случају да Народна скупштина изгласа неповерење Влади на предлог најмање 60 народних посланика или не изгласа поверење Влади на предлог саме Владе, председник Републике покренути поступак за избор нове Владе, а ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења или неизгласавања поверења, председник Републике ће бити дужан да распусти Народну скупштину и да распише изборе. Распуштањем Народне скупштине престаје и мандат Владе (члан 128. став 3.). У случају распуштања Народне скупштине, председник Републике је дужан да истовремено са распуштањем, распише нове изборе који морају да буду одржани у року од 60 дана од дана расписивања (члан 109. став 6.). Према члану 109. став 7. Устава, Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом (те послове прецизира члан 52. Закона о Народној скупштини („Сл. гласник РС“, број 9/10), док члан 128. став 4. Устава предвиђа да Влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене законом, до избора нове Владе. У члану 17. ст. 1. и 2. Закона о Влади („Сл. гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 - одлука УС, 44/14 и 30/18 - др. закон) предвиђено је да Влада којој је престао мандат може вршити само текуће послове ... и не може постављати државне службенике на положај у органима државне управе....

Распуштање Народне скупштине и расписивање ванредних парламентарних избора нису ретка појава. Од увођења вишепартијског система у Србији до сада су избори за народне посланике у Народној скупштини Републике Србије одржани 13 пута, од чега су само четири пута одржани као редовни (1990, 1997, 2012. и 2020. године), а девет пута као превремени/ванредни (1992, 1993, 2000, 2003, 2007, 2008, 2014, 2016. и 2022. године).

Ако Надзорни одбор не би имао трајнији мандат, попут мандата који има Републичка изборна комисија, у случају распуштања Народне скупштине било би неопходно, да би се испоштовала законска обавеза именовања Надзорног одбора у складу са Законом о избору народних посланика и његовог функционисања, да се у веома кратком року (укупно 60 дана од распуштања/расписивања до одржавања нових избора) деси следеће: 1. Влада којој је престао мандат би као „текући посао“ морала да предложи половину чланова будућег Надзорног одбора, 2. другу половину би морале да предложе посланичке групе у распуштеној Народној скупштини, 3. затим би распуштена Народна скупштина као „неодложни посао“ именовала чланове Надзорног одбора, 4. Надзорни одбор би даље требало да се конституише и 5. у преосталом периоду до избора, ако би уопште било преосталог периода, Надзорни одбор би обављао своју функцију. Не само што не би било у складу са улогом и значајем Надзорног одбора да му чланови буду именовани тако на брзину, већ је дискутабилно да ли би у условима када је Народна скупштина распуштена и Влади престао мандат уопште било могуће у тако кратком року именовати Надзорни одбор и, ако би и било могуће, колико би предизборних активности од момента расписивања избора до момента конституисања Надзорног одбора измакло надзору који врши тај орган. При свему овоме, треба имати у виду да се чланови Надзорног одбора, према члану 145. став 2. Закона о избору народних посланика, бирају „из реда истакнутих јавних радника“, а то је категорија људи коју не само да није лако сакупити тек тако на брзину, него то није ни пристојно, као што није пристојно тако поступати ни према коме.

Имајући све наведено у виду, у погледу трајања мандата Надзорног одбора (тј. његових чланова), требало би применити аналогију са трајањем мандат чланова сталног састава Републичке изборне комисије одређеним у члану 17. ст. 3. и 4. Закона о избору народних посланика.

**IX. ПРЕДЛАГАЊЕ МЕРА ЗА ПОШТОВАЊЕ ЈЕДНАКОСТИ**

**КАНДИДАТА У ИЗЛАГАЊУ ЊИХОВИХ ПРОГРАМА**

Надзорни одбор за изборну кампању, поступајући по овлашћењу из члан 146. став 1. тачка 3) Закона о избору народних посланика („Сл. гласник РС“, број14/22) којим је прописно да „Надзорни одбор ... предлаже мере за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма“, упућује учесницима у изборном процесу следеће предлоге који се тичу:

1. Неопходности представљања изборних програма у изборној кампањи
2. Тзв. „функционерске кампање“.

Констатације и предлози из овог текста који се односе на изборни процес за избор народних посланика односе се, *mutatis mutandis*, и на изборни процес за избор председника Републике.[[3]](#footnote-3)

9.1. Неопходност представљања изборних програма у изборној кампањи

У нашој земљи већ годинама постоји пракса да се предизборни наступи представника подносилаца изборних листа на изборима на различитим нивоима углавном састоје од понављања неке врсте политичких слогана или изношења само неких програмских елемената за које они сматрају да су ударни и ће им донети подршку потенцијалних гласача. Политичке емисије уопште посматрано, укључујући и оне предизборне, често имају „свађалачки“ карактер и чини се да учесници у њима верују да им је наступ успешнији ако се покажу вештијим у надвикивању са супарницима, па чак и у разменама увреда.

Надзорни одбор сматра не само да таква пракса није добра, већ и да је неопходно да учесници у кампањи, поред представљања кандидата, представе бирачима целину својих изборних програма, док су медији, пре свега јавни медијски сервиси, дужни да омогуће то представљање, односно да предизборне емисије организују тако да у њима на најбољи и најпотпунији начин буду представљени кандидати и изборни програми подносилаца изборних листа.

Представљање целине изборних програма подносилаца изборних листа је битан елемент поштовања изборног права, како активног тако и пасивног, загарантованог чланом 52. Устава Републике Србије[[4]](#footnote-4) („*Сл. гласник РС*“, бр. 98/2006), и тесно је скопчано са сврхом и смислом спровођења избора. Наиме, народни посланици се бирају да би учествовали у вршењу власти и то сви у вршењу законодавних и контролних овлашћења која поседује Народна скупштина, а парламентарна већина стиче и могућност вршења извршне власти. Вршење власти обухвата деловање у различитим доменима, тј. ресорима, повезано у један целовит и недељив процес и систем. Саставни део активног изборног права грађана је и њихово право да унапред знају, пре него што поколоне поверење неком од подносилаца изборних листа, како сваки од подносилаца изборних листа намерава да поступа у сваком од сегмената вршења власти уколико дође у позицију да власт врши (било у оквиру парламентарне већине или мањине). Овом праву је корелативна обавеза представника подносилаца изборних листа да изнесу своје целовите изборне програме, али пружање могућности изношења изборних програма представља и саставни део пасивног изборног права учесника у изборном процесу.

Закон о избору народних посланика јасно и експлицитно предвиђа право и обавезу изношења изборних програма подносилаца изборних листа, сврставајући га у оквире изборног права, као права заштићеног чланом 52. Устава.

Тако је чланом 6. став 1. Закона о избору народних посланика предвиђено да је право грађана да да преко јавних медијских сервиса буду обавештени, између осталог, о изборним програмима подносилаца изборних листа. Та одредба гласи:

*„Грађани имају право да преко јавних медијских сервиса буду обавештени о изборним програмима и активностима подносилаца изборних листа, као и о кандидатима за народне посланике у складу са прописима који уређују јавне медијске сервисе и електронске медије.“*

А у глави VIII Закона о избору народних посланика, насловљеној „Представљање подносилаца проглашених изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа“ (чл. 141-146.), на више места се говори о представљању програма подносилаца изборних листа.

У члану 142. који се односи на обезбеђивање представљања подносиоца изборне листе, прописано је:

*„Јавни медијски сервиси су дужни да у свом програму свим подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима са проглашених изборних листа обезбеде да представе своје изборне програме бесплатно и без дискриминације.“*

*У ставу 3. члана 144, који се односи на споразум о броју и трајању емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа, прописано је:*

*„Републички јавни медијски сервис уз учешће представника Владе, политичких странака које имају народне посланике и подносилаца проглашених изборних листа утврђује правила за представљање подносилаца проглашених изборних листа, изборних програма и кандидата за народне посланике.“*

И члан 146. Закона који регулише надлежност Надзорног одбора, у ставу 1. тачка 3) прописује, као што је већ наведено, да „Надзорни одбор ... предлаже мере за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма“.

Коначно, и у казненим одредбама из Главе XII Закона о избору народних посланика, у члану 175. којим је као прекршај инкриминисана „повреда права подносилаца проглашених изборних листа и кандидата на представљање“, предвиђено је да ће се новчаним казнама казнити за прекршај „јавни медијски сервис ако у свом програму не обезбеди свим подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима са проглашених изборних листа да представе своје изборне програме бесплатно и без дискриминације“, а из истог разлога је предвиђено новчано кажњавање за прекршај и одговорног лица у том јавном медијском сервису.

Извесно је, дакле, да су програми подносилаца изборних листа централни садржај који мора да буде изношен и представљан у предизборној кампањи, и да је адекватно и равноправно представљање тих програма битан елемент поштовања и остваривања како активног тако и пасивног изборног права грађана.

9.2. „Функционерска кампања“

Проблем појаве која се у јавности назива „функционерском кампањом“ већ дуже време је присутан на политичкој сцени у Србији. Како не постоји сагласност око тога шта све обухвата тај појам, односно која поступања функционера нису а која јесу дозвољена, неопходно је најпре указати на правни оквир на овом плану.

Најпре, треба истаћи да су специфичне одредбе које се баве једним сегментом проблематике „функционерске кампање“ садржане пре свега у Закону спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22). Овај закон појам органа јавне власти, јавног функционера и јавне функције дефинише на следећи начин у свом члану 2:

*„Члан 2.*

*Поједини појмови употребљени у овом закону имају следеће значење:*

*...*

*2) "орган јавне власти" је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина;*

*3) "јавни функционер" је свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти;*

*4) "јавна функција" је функција коју врши јавни функционер;...“*

*А саме одредбе које се односе на оно што се назива „функционерском кампањом“ садржане су у члану 50, насловљеном „Чланство и функција у политичком субјекту“, који гласи:*

*„Члан 50*

*Јавни функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено.*

*Јавни функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, лифлета и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности.*

*Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности јавних функционера.*

*Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта.*

*Јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.*

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

*У току изборне кампање, у поступку из члана 78. ст. 1. и 2. овог закона, у коме одлучује да ли постоји повреда из ст. 1, 2, 4. и 5. овог члана, Агенција одлучује у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.“[[5]](#footnote-5)*

Oно што цитирани члан забрањује је злоупотреба јавних ресурса и јавних скупова и сусрета које дати јавни функционер има у својству јавног функционера, тј. њихова употреба не за њихову стварну, закониту сврху, већ за промоцију политичких странака или политичких субјеката.

О поштовању цитираног члана, тј. забрана злоупотреба садржаних у њему, стара се, према истом закону, Агенција за спречавање корупције. Међутим, и Надзорни одбор у оквиру спровођења општег надзора над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса у току изборних активности, има право и дужност да указује на и неправилности у поступању учесника у изборном процесу које су садржане у члану 50. Закона о спречавању корупције.

Али обавеза Надзорног одбора да се стара о спречавању злоупотребе „функционерске кампање“ иде и изван онога што је предвиђено наведеним чланом (и одговарајућим одредбама из других важећих прописа) и креће се у оквирима свега онога што се може назвати обавезом поштовања једнакости кандидата и изборних листа и равноправности у обавештавању о њима, њиховим активностима и програмима, о чему на више места говори члан 146. Закона о избору народних посланика, а што је као обавеза на општи начин прописано у члану 6. став 2. Закона о избору народних посланика, који гласи:

*„Пружалац медијске услуге дужан је да у току изборне кампање подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима за народне посланике обезбеди заступљеност без дискриминације, у складу са прописима који уређују јавне медијске сервисе и електронске медије.“*

Међутим, поставља се питање шта, ван оквира наведених забрана из члана 50. Закона о спречавању корупције, значи „равноправност“ у ситуацији када све изборне листе и сви кандидати објективно нису у једнаком положају, јер су неки већ у позицији вршилаца власти или су раније били у том положају. И, посебно, како тумачити тај израз у светлу Уставом загарантованих: права на обавештеност (члан 51. Устава) са једне стране и изборног права (члан 52. Устава) са друге стране.

Наиме, члан 51. став 1. Устава предвиђа право сваког „да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја“ и обавезу средства јавног обавештавања „да то право поштују“.[[6]](#footnote-6)

С друге стране, изборно право које је загарантовано чланом 52. Устава,[[7]](#footnote-7) подразумева и право грађана, прописано чланом 6. став 1. Закона о избору народних посланика, „да преко јавних медијских сервиса буду обавештени о изборним програмима и активностима подносилаца изборних листа, као и о кандидатима за народне посланике у складу са прописима који уређују јавне медијске сервисе и електронске медије“

Учесници на изборима, односно политичке странке и други субјекти, подносиоци изборних листа, као и кандидати, имају дакле право на једнак, односно равноправни третман генерално у изборном процесу и изборној кампањи, укључујући и третман од стране јавних медијских сервиса. То право проистиче из легитимитета њихове кандидатуре потврђених испуњеношћу захтева из члана 71. тачка 1. Закона о избору народних посланика, према коме се „приликом подношења изборне листе Републичкој изборној комисији обавезно ... доставља и ... најмање 10.000 писмених изјава бирача да подржавају изборну листу ...“. Ово посебно треба имати у виду код поштовања равноправности код додељивања одговарајућег времена за представљање посносилаца изборних листа у програмима јавних медијских сервиса. Ту равноправност треба схватити као једнакост, тако да и веће и мање и парламентарне и ванпарламентарне странке у таквим програмима треба да имају једнако време за представљање.[[8]](#footnote-8) А, понављамо, организатори тих представљања треба да их организују тако да буде обухваћено представљање свих елемената политичких програма учесника на изборима.

Међутим, реалност је да политичке странке и други субјекти, подносиоци изборних листа, као и кандидати, нису у једнаком положају по природи ствари. Неки учествују у вршењу власти, неки су у парламентарној, а неки у ванпарламентарној опозицији. А ако се гледа у прошлост, ствари постају још сложеније, јер неки од учесника на изборима који су сада у опозицији, парламентарној или ванпарламентарној, некад су можда били на власти итд.

Уставно право грађана на обавештеност, загарантовано чланом 51. Устава, укључује право да грађани, како у време ван предизборних кампања, тако и у време предизборних кампања буду детаљно и потпуно информисани о раду државних органа и, у њиховом оквиру, државних функционера. Ово значи да поштовање наведене уставне гаранције повлачи нужност да се у средствима јавног обавештавања, укључујући јавне медијске сервисе, у оквиру презентирања државних активности, у периоду изборне кампање у својству јавних функционера појављују и јавни функционери који су чланови политичких партија и других организација које учествују на изборима или који и лично учествују на изборима као кандидати или носиоци изборних листа. Наравно, код тог појављивања јавних функционера у средствима јавног обавештавања нужно је да буду поштована правила из члана 50. Закона о спречавању корупције, а пре свега да буде јасно да се они појављују у својству јавних функционера и да та појављивања не буду злоупотребљена за непосредну предизборну промоцију политичких странака, односно других политичких субјеката. Али ограничавање овог информисања зарад неког привида једнакости учесника у изборном поступку било би супротно наведеној уставној гаранцији права на обавештеност. С друге стране, и чланом 52. Устава загарантовано изборно право, пре свека активно, може бити на потпун начин остварено тек ако су грађани на потпун начин обавештени о активностима подносилаца изборних листа не само у самој изборној кампањи, већ и о активностима припадника дате политичке странке или друге организације или појединаца као вршилаца власти или припадника парламентарне или ванпарламентарне опозиције. Очекивања бирача од одређене политичке странке, друге организације или појединаца за које би на изборима требало да се определе или не определе на најбољи начин се могу формирати и обликовати на основу ангажмана тих странака, организација и појединаца у вршењу власти или у опозиционим активностима.

Треба истаћи и то да предност коју актуелни вршиоци власти имају јер се кроз своје активности из сфере вршења власти налазе у већој мери пред очима јавности, односно будућих гласача, за контратежу има изложеност њиховог рада критици од стране политичких ривала, као и природну склоност људи да разлоге за сопствено незадовољство приписују вршиоцима власти, чак и онда када ти разлози и нису нужно последица начина на који је власт вршена.

На потребу тражења баланса између спречавања злоупотребе административних ресурса у најширем смислу са једне стране и поштовања других начела, права и захтева са друге стране указала је о Венецијанска комисија у свом Извештају о злоупотреби административних ресурса током изборних процеса из децембра 2013. године:

*„Циљ закона који обезбеђују мере за решавање злоупотребе административних ресурса је у принципу да се обезбеди слободно и једнако гласање. Међутим, постоји ризик да би превише драстичне одредбе могле да буду у сукобу са другим принципима или да буду неспроводиве или контрапродуктивне у пракси или да могу неке људе одвратити од тога да уопште хоће да врше јавну функцију. Због тога би изборни закони и текстови повезани са изборима требало да успоставе равнотежу. Таква равнотежа може бити постигнута пружањем довољно заштитних мера особама које имају политичке функције против ризика да буду процесуиране након губитка избора. Такви закони би такође требало да обезбеде континуитет и ефикасност текућих политика чак и током изборних периода, истовремено пружајући опозиционим странкама - укључујући и оне ван парламента - довољно средстава за спровођење својих изборних кампања.“[[9]](#footnote-9)*

А чини нам се да је, као питање које није покривено чланом 50. Закона о спречавању корупције, посебно интересантно питање поменутог обезбеђења континуитета и ефикасности текућих политика, о коме је у истом извештају Венецијанске комисије речено следеће:

*„... у циљу успостављања јасне разлике између употребе и злоупотребе административних ресурса током изборних процеса, временски оквир ... ће бити главни критеријум. Постоји легитимна употреба административних ресурса током изборних процеса од стране изабраних особа и високих државних службеника када политичка платформа (тачније догађаји који спроводе ову платформу, попут инаугурације јавних зграда, покретања нових програма јавне изградње, повећања плата или пензија у јавном сектору итд.) произлази из дугорочно утврђеног плана, тј. плана утврђеног на почетку ... мандата или најкасније на почетку буџетске године. И посебно, ако није циљано да се исход такве политике види током изборног процеса. На пример, број инаугурација јавних зграда требало би да буде на сличном нивоу током изборних процеса у поређењу с другим периодима када нема избора. Изборни процес није одговарајући временски оквир за успостављање нових програма и акција са буџетским утицајем који нису били планирани пре кампање. Такви програми и акције се стога могу лакше квалификовати као злоупотреба нематеријалних административних ресурса.“[[10]](#footnote-10)*

Питање разграничења предизборне кампање и информисања о актуелним збивањима и активностима државних органа, бар када се ради о јавним медијском сервисима, код нас је регулисано у „Правилнику о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање“, који је Савет Регулаторног тела за електронске медије усвојио 20. јануара 2022. године („Службени гласник РС", број 18/22), и то у прва три става његовог члана 4. насловљеног „Забрана прикривеног или посредног препоручивања изборних листа или кандидата“. Та три става гласе:

*„Члан 4.*

*Забрањено је прикривено приказивати изборни програм у виду информативног или друге врсте програма.*

*Када јавни медијски сервис у информативним емисијама, изван програма који се односи на изборну кампању, обавештава о актуелним збивањима и активностима државних органа и функционера, дужан је да посебно поштује правила професионализма, објективности и новинарске етике*

*Јавни медијски сервис је дужан да, у оквиру програмских садржаја из става 2. овог члана, води рачуна да извештавање не садржи посебно промотивно упућивање на подносиоце изборних листа, кандидате са изборних листа или њихове активности, идеје или политичке ставове, на отворен или прикривен начин, путем сублиминалних порука, компромитованог извештавања, извлачења из контекста, скривене цензуре, неадекватног контекстуализовања итд. Забрањено је извештавање које омогућава привлегован положај представницима власти - носиоцима јавних функција у односу на остале учеснике у изборном процесу.*

*...“[[11]](#footnote-11)*

Коначно, Надзорни одбор је мишљења да се не могу сматрати за „неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку“ (члан 146. став 1. тачка 1. Закона о избору народних посланика), односно за „поступке политичких странака ... (и) кандидата ... којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост права свих кандидата“ (члан 146. став 1. тачка 5. Закона о избору народних посланика), предизборни спотови и објаве на интернет страницама политичких странака у којима су приказане активности носилаца њихових листа у статусу јавних функционера, уз афирмативно изражавање о тим активностима и њиховим резултатима и експлицитно или имплицитно указивање да су ти резултати гаранција да ће у случају останка на власти (односно поновног доласка на власт) тих политичких странака и убудуће бити остваривани позитивни резултати. Надзорни одбор сматра да у тим случајевима не би било неправилности, јер су снимци и текстови које су политичке странке у питању преузеле из медија сачињени у оквиру медијске презентације државне активности јавних функционера у питању, на легалан начин, у циљу информисања јавности о раду државних органа. Оног тренутка када су ти снимци и текстови објављени они су се нашли у јавном оптицају и постали су доступни најширем кругу субјеката који могу даље да их репродукују, коментаришу и слично (притом, у ситуацијама о којима је реч по правилу нема повреде ауторског или сродних права). Не постоји никаква сметња да такве снимке и текстове политичке странке у оквиру предизборне кампање користе било да би потврдиле властити кредибилитет и квалитет (када то чине странке на власти) било да би оспориле кредибилитет и квалитет владајућих партија (када то чине странке из опозиције). Могућност накнадног представљања свог рада у државним органима ради властите промоције, укључујући и пружање доказа о томе кроз медијске садржаје о раду државних органа (који су, у време када су сачињени, сачињени легално ради упознавања јавности са радом државних органа и јавних функционера), имају и странке које нису на власти, али учествују у раду неких органа (рецимо странке из парламентарне опозиције које би говориле о свом доприносу у законодавном процесу, путем амандмана, критика итд, или у интерпарламентарним међународним контактима итд.) или странке које су у неком ранијем периоду биле на власти или на неки начин партиципирале у њој, а сада то није случај. Предност коју странке које су сада на власти или које су некад биле на власти имају због тога што по природи ствари имају више тога да прикажу на овом плану бива компензована могућношћу ривала на текућим изборима да критикујући рад актуелних или ранијих државних органа (уз документовање тих критика медијским приказима) позивају бираче да не гласају за странке које су тренутно на власти или које су некад биле на власти. Пратећи психолошки феномени, попут, с једне стране, склоности неких грађана да своју лојалност према држави пројектују на владајућу структуру и, с друге стране, склоности неких грађана да за разлоге за сопствена незадовољства често веома различитог порекла везују за државу и за тренутне вршиоце власти, налазе се такође у некој врсти равнотеже, а и не могу се избећи. У сваком случају, јавно изјашњавање, позитивно или негативно, учесника у изборној кампањи о активностима државних органа и резултатима тих активности у претходном периоду (непосредно претходећем или ранијем) и документовање похвала и критика тих активности и резултата медијским садржајима сачињеним раније у циљу информисања јавности о раду државних органа, не само што је у потпуности легално, већ је и пожељно (под условом да учесници на изборима имају равноправне услове за презентирање тих садржаја, а интернет свакако представља простор где таква равноправност постоји). Недопуштањем да се током изборне кампање учесници у тој кампањи јавно изјашњавају, афирмативно или критички, о раду државних органа и јавних функционера који тренутно врше власт (или су је некад вршили) и да документују своје ставове сегментима медијских садржаја сачињених раније ради информисања јавности о раду државних органа претворило би изборну кампању у сучељавање апстрактних ставова истргнутих из реалног живота. А то би ишло на уштрб како пасивног тако и активног изборног права, загарантованог чланом 52. Устава Републике Србије.

Коначно, Надзорни одбор је става да не треба потцењивати бираче и њихову способност да, у условима поштовања наведених захтева, заузму афирмативан или критички став према ранијим активностима и на основу тих активности и према програмима подносилаца изборних листа и кандидата који су имали прилике да учествују у вршењу власти (али и према опозиционим активностима подносилаца изборних листа и кандидата) и на основу тога формирају своја очекивања и опредељење за кога ће да гласају.

На самом крају, имајући све наведено у виду, Надзорни одбор сматра потребним да јавно позове јавне медијске сервисе и друга средства јавног обавештавања у Републици Србији да приликом извештавања о предизборним активностима кандидата употребљавају појмове и изразе који прецизно и недвосмислено раздвајајају њихову јавну функцију од њиховог партијског положаја и положаја кандидата на изборима.

**X. ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ РАДА НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

Искуство Надзорног одбора у вршењу општег надзора над поступцима политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа, кандидата за народне посланике и јавних медијских сервиса показује да би у будућим изборима могао да се унапреди рад овог тела, поред осталог, у сфери успостављања механизама и инструмената релевантних за његову ефикасност и јачи утицај на понашање актера изборног процеса. Наиме, надлежности Надзорног одбора које се састоје у праћењу, указивању на евентуалне неправилности, контролисању поступања јавних медијских сервиса, предлагању мера за поштовање једнакости, упозоравање на поступке, давање иницијативе за покретање поступка пред надлежним државним органима, саме по себи нису довољне, без доношења механизама или боље рећи, прописивање санкција које ће на актере изборног процеса ефикасније утицати да своје понашање ускладе са изборним правилима.

По садашњем Закону о избору народних посланика прописана је новчана казна за прекршај само за правно и одговорно лице у јавном медијском сервису ако у свом програму не обезбеди свим подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима са проглашених изборних листа да представе своје изборне програме бесплатно и без дискриминације. Друге санкције које се тичу непоштовања правила изборног процеса из надлежности Надзорног одбора овим законом нису предвиђене. То значи да надлежности које овај Закон прописује за Надзорно одбор да прати, указује, контролише, предлаже, упозорава, даје иницијативе и сл., могу само донекле утицати на понашање актера избора, али нису увек довољне. Примера ради, када се јавно упозорење на поступање поједине политичке партије, кандидата и средстава јавног обавештавања јавно објави, конкретна политичка странка или кандидат поступи у складу са тим упозорењем, па после одређеног времена настави са кршењем тих правила, Надзорни одбор може само да непрестално понавља и јавно упозорава на такво поступање, али прекршилац осим тога, не сноси никакве последице.

Имајући у виду наведено, чланови Надзорног одбора предлажу да се размотри могућност за допуну Закона, па да се за поновљене неправилности упозорења Надзорног одбора пропишу одређене новчане или друге санкције које ће на политичке партије и кандидате утицати да се придржавају изборних правила и поступају у складу са њима.

Пошто и други закони и остали прописи, сваки у свом домену регулишу материју која се односи на изборни процес (секторски закони) нису међусобно усклађени ни терминолошки ни суштински (нпр. негде се употребљава термин информисање, негде обавештавање, негде се преплићу надлежности у вези са изборним процесом), мишљење чланова Надзорног одбора је да у поступку уређења изборног система, треба ускладити целокупну нормативну регулативу која се тиче изборног законодавства.

У том циљу, поред надлежних органа који се професионално баве законодавним активностима, у поступак регулисања изборног система, могли би се укључити представници цивилног сектора, посматрачке мисије новинска и друга удружења. Такође се могу корити и искуства овог Надзорног одбора и његови чланови су спремни, да поред овог извештаја који се подноси Народној скупштини, узму активно учешће у процесу који је везан за унапређење изборног законодавства.

Поред механизама рада Надзорног одбора који се односе на прописивање санкција, потребно је дефинисати друге механизме помоћу којих Надзорни одбор спроводи своје надлежности предвиђене Законом.

Чланом 146. став 2. дефинисано је контролисање јавних медијских сервиса у примени одредаба Закона о избору народних посланика које се односе на обезбеђивање услова за непристрасно, правично и уравнотежено представљање подносилаца изборних листа и кандидата са проглашених изборних листа. Један од механизама који омогућава контролисање рада јавних медисјких сервиса (Јавна медијска установа Радио-телевизије Србије и Јавна медијска установа Радио-телевизије Војводине) јесте предвиђен чланом 144. истог закона и односи се на споразум о броју и трајању емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа. Споразум се закључује најкасније пет дана од дана када је одлука о расписивању избора ступила на снагу и без одлагања се објављује на веб-презентацији. Јасно је дефинисано ко је овлашћен да такав споразум потпише, а члан 146. став 8. недвосмислено одређује да уколико се поменути споразум не закључи на предвиђени начин и у предвиђеном року, Надзорни одбор утврђује број и трајање емисија за представљање подносилаца изборних листа. Из овога произилази још један аргумент који говори о важности обезбеђивања континуираног рада Надзорног одбора, како је и предвиђено овим извештајем, како би он благовремено могао да испуни и овај сегмент своје надлежности. Досадашња формирања Надзорног одбора у два наврата, непосредно по расписивању парламентарних, односно председничких избора, јесу представљала искорак у поређењу са претходним изборним циклусима када овај орган и није био формиран, али с друге стране, овом одбору је онемогућено да на адекватан начин испуни своје надлежности у погледу евентуалног преузимања надлежности за утврђивање броја и трајања емисија за представљање подносилаца проглашених листа јер за то није било довољно времена, а споразум, како је предвиђено чланом 144., није био потписан. Споразум који би био потписан, како члан 144. налаже, био би један од ефикасних контролних механизама за контролисање поступања јавних медијских сервиса у примени одредаба овог закона. Као прелазна решења контролних механизама, чланови Надзорног одбора су прихватили Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, кога је донео Савет Регулаторног тела за електронске медије, као и Правила о праћењу изборне кампање и представљању подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа за изборе за народне посланике Народне скупштине Републике Србије, које је донела Јавна медијска установа Радио-телевизија Србије. Обзиром да предлажемо започињање процеса који је везан за унапређење изборног законодавства кроз отворени дијалог свих релевантних учесника, ово би такође требало да буде један од важних аспеката за разматрање. Да ли је потребно из Закона о избору народних посланика обрисати члан 144. или је потребна његова измена, односно допуна, уз уважавање осталих споразума и правилника који се доносе - свакако је потребно јасно дефинисати овај механизам. Досадашњи члан предвиђа да по два представника републичког јавног медијског сервиса, Владе и политичких странака које имају народне посланике, утврђују број и трајање емисија за представљање подносилаца изборних листа, што би представљало штићење јавних интереса у овом погледу кроз широк дијапазон актера, Владе, јавних медијских сервиса и парламентарних странака. Споразум донет на овај начин, или уколико кроз процес унапређења изборног законодавстава буде унапређен постојећи члан 144., био би један од механизама контроле поступања јавних медијских сервиса.

Имајући у виду да РЕМ поседује технички и сваки други капацитет за прикупљање и обраду података, као и њихову квантитативну и квалитативну анализу, а који се односе на извештавање електронских медија у погледу представљања подносилаца изборних листа и кандидата, потребно је да их редовно достављању Надзорном одбору, јер они представљању још један од механизама за праћење поступања јавних медијских сервиса и других средстава јавног обавештавања.

Члан 146. став 5. Закона предвиђа и могућност упозоравања на поступке политичких странака, кандидата и *средстава јавног обавештавања* којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост свих кандидата. Управо синтагма „средства јавног обавештавања“ јасно указује да је надлежност Надзорног одбора много шира од праћења рада и извештавања јавних медијских сервиса. Потребно је у процесу рада на унапређењу изборног законодавства дискутовати и о овој теми, јер поред језичког усаглашавања Закона о избору народниих посланика са Законом о Јавном информисању и медијима и Законом о електронским медијима, потребно је дефинисати шта све спада у средства јавног обавештавања односно информисања, и у складу с тим креирати и нове механизме, поред постојећих механизама који су на располагању РЕМ-у.

Механизам који је био на располагању и током овог мандата Надзорног одбора, а тиче се директног подношења притужби и поднесака политичких странака, организација и појединаца у погледу скретања пажње Надзорном одбору на неправилности или повреде законских процедура, а које су у надлежности Надзорног одбора, треба унапредити кроз креирање апликације, односно платформе, где би се на бржи и видљивији начин могла обављати комуникација између чланова Надзорног одбора и заинтересованих страна. Такође, сугестија је, да се банер Надзорног одбора, на интернет страници Народне скупштине, позиционира на видљивије место јер је обезбеђивање јавности рада овог одбора од великог значаја.

1. Поднела оставку на функцију члана Надзорног одбора дана 28. фебруара 2022. године. [↑](#footnote-ref-1)
2. У претходној верзији Закона о избору народних посланика, члан 9. из Главе II насловљене „Изборно право“ на следећи начин је одређивао појам изборног права:

   „Члан 9

   Изборно право у смислу овог закона обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен овим законом: бирају и буду бирани; кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама; да кандидатима јавно постављају питања; да буду правовремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом.“

   У Закону о избору народних посланика из 2022. године такве одредбе нема, али то не значи да је дошло до било какве промене у схватању наведеног појма. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ово посебно имајући у виду одредбу члана 5. Закона о избору председника Републике („Сл. гласник РС“, бр. 14/2022) који гласи: „Изборе спроводе органи који су надлежни за спровођење избора за народне посланике“, као и члана 8. став 1. истог закона који гласи: "Одредбе закона којим се уређује избор народних посланика сходно се примењују и на избор председника Републике у питањима која овим законом нису посебно уређена." [↑](#footnote-ref-3)
4. Члан 52. Устава гласи:

   „Изборно право

   Члан 52

   Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.

   Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

   Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.“ [↑](#footnote-ref-4)
5. На забрану злоупотребе јавних ресурса у партијске сврхе односе се и одредбе неких других важећих закона у Републици Србији и то:

   Члан 6. Закона о финансирању политичких активности ("Сл. гласник РС", бр. 14/2022) који гласи:

   „Услуге и добра из јавних извора

   Члан 6

   Услуге и добра из јавних извора су услуге и добра одређене посебним прописима, које политичким субјектима дају органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи.

   Услуге и добра из става 1. овог члана обавезно се дају под једнаким условима свим политичким субјектима.

   Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи ближе уређују давање услуга и добара из става 1. овог члана.“

   Члан 70. став 1. Закона о јавним предузећима ("Сл. гласник РС", бр. 15/2016 и 88/2019) који гласи:

   „Члан 70

   Забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга употреба јавних предузећа у политичке сврхе.

   ...“

   Члан 113. Закона о основама система образовања и васпитања ("Сл. гласник РС", бр. 88/2017, 27/2018 - др. закон, 10/2019, 27/2018 - др. закон, 6/2020 и 129/2021), који гласи:

   „Забрана страначког организовања и деловања

   Члан 113

   У установи је забрањено страначко организовање и деловање и коришћење простора установе у те сврхе.“

   Члан 41. став 4. Закона о јавној својини ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020), који гласи:

   „Забрањено је поверена добра од јавног интереса користити у приватне, партијске или друге недозвољене сврхе.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Члан 51. Устава гласи:

   „Право на обавештеност

   Члан 51

   Свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују.

   Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.“

   Право на обавештеност је тесно везано са слободом медија, загарантованом чланом 50. Устава, чији став 3. предвиђа само ограничену могућност ограничења те слободе. Члан 50. Устава гласи:

   „Слобода медија

   Члан 50

   Свако је слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања.

   Телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом.

   У Републици Србији нема цензуре. Надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље.

   Остваривање права на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес и права на одговор на објављену информацију уређује се законом.“ [↑](#footnote-ref-6)
7. Члан 52. Устава гласи:

   „Изборно право

   Члан 52

   Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.

   Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

   Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.“ [↑](#footnote-ref-7)
8. Имајући у виду чињеницу да изборне листе морају да испуне наведени захтев, Надзорни одбор сматра да није у реду одредба члана 5. став 1. „Правилника о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање“, који је Савет Регулаторног тела за електронске медије усвојио 20. јануара 2022. године („Службени гласник РС", број 18 /22), која гласи: „Јавни медијски сервис је дужан да приликом информисања о изборним активностима подносилаца изборних листа и кандидата обезбеди њихову заступљеност у програму без дискриминације, имајући у виду значај политичких странака и кандидата, односно значај догађаја у којима они учествују“ Правити разлику у заступљености подносилаца изборних листа у предизборном програму на јавном медијском сервису „имајући у виду значај политичких странака“ не само да је проблематично са тачке гледишта начина утврђивања тог значаја (ко ће и на основу којих мерила да процењује тај значај), већ је у колизији са чињеницом да изборне листе свој легитимитет извлаче из чињенице да их је подржало најмање 10.000 бирача. [↑](#footnote-ref-8)
9. Еuropean 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. Исто, параграф 102. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ставови 4-6. истог члана гласе:

    „Забрањено је током изборне кампање, приказивати игране, документарне, забавне или друге сличне програмске садржаје у којима се појављује функционер или истакнути представник подносиоца изборне листе или кандидат.

    Забрана из става 4. овог члана не односи се на програмске садржаје који су произведени најмање четири године пре него што су избори расписани.

    Функционер или истакнути представник подносиоца изборне листе или кандидат не сме се током изборне кампање појавити у програму јавног медијског сервиса као водитељ, спикер, презентер, репортер, новинар или у другом сличном својству, без обзира на природу програмског садржаја.“ [↑](#footnote-ref-11)