**NADZORNI ODBOR ZA IZBORNU KAMPANjU**

**PREDLOG MERA ZA POŠTOVANjE JEDNAKOSTI KANDIDATA**

**U IZLAGANjU NjIHOVIH PROGRAMA**

**Nadzorni odbor za izbornu kampanju, postupajući po ovlašćenju iz član 146. stav 1. tačka 3) Zakona o izboru narodnih poslanika ("Sl. glasnik RS", br. 14/2022), kojim je propisno da "Nadzorni odbor ... predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa", upućuje učesnicima u izbornom procesu sledeće predloge koji se tiču:**

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

**Konstatacije i predlozi iz ovog teksta koji se odnose na izborni proces za izbor narodnih poslanika odnose se, *mutatis mutandis*, i na izborni proces za izbor predsednika Republike.[[1]](#footnote-1)**

1. O NEOPHODNOSTI PREDSTAVLjANjA IZBORNIH PROGRAMA

U IZBORNOJ KAMPANjI

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

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

Predstavljanje celine izbornih programa podnosilaca izbornih lista je bitan element poštovanja izbornog prava, kako aktivnog tako i pasivnog, zagarantovanog članom 52. Ustava Republike Srbije[[2]](#footnote-2) („*Sl. glasnik RS*“, br. 98/2006), i tesno je skopčano sa svrhom i smislom sprovođenja izbora. Naime, narodni poslanici se biraju da bi učestvovali u vršenju vlasti i to svi u vršenju zakonodavnih i kontrolnih ovlašćenja koja poseduje Narodna skupština, a parlamentarna većina stiče i mogućnost vršenja izvršne vlasti. Vršenje vlasti obuhvata delovanje u različitim domenima, tj. resorima, povezano u jedan celovit i nedeljiv proces i sistem. Sastavni deo aktivnog izbornog prava građana je i njihovo pravo da unapred znaju, pre nego što pokolone poverenje nekom od podnosilaca izbornih lista, kako svaki od podnosilaca izbornih lista namerava da postupa u svakom od segmenata vršenja vlasti ukoliko dođe u poziciju da vlast vrši (bilo u okviru parlamentarne većine ili manjine). Ovom pravu je korelativna obaveza predstavnika podnosilaca izbornih lista da iznesu svoje celovite izborne programe, ali pružanje mogućnosti iznošenja izbornih programa predstavlja i sastavni deo pasivnog izbornog prava učesnika u izbornom procesu.

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

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

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

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

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

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

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

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

I član 146. Zakona, koji reguliše nadležnost ovog Nadzornog odbora, u svom stavu 1. tačka 3) propisuje, kao što smo već naveli, da "Nadzorni odbor ... predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa".

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

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

2. O „FUNKCIONERSKOJ KAMPANjI“

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

Najpre, treba istaći da su specifične odredbe koje se bave jednim segmentom problematike „funkcionerske kampanje“ sadržane pre svega u Zakonu sprečavanju korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022). Ovaj zakon pojam organa javne vlasti, javnog funkcionera i javne funkcije definiše na sledeći način u svom članu 2:

*„Član 2.*

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

*...*

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

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

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

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

*„Član 50*

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

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

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

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

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

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

*U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 78. st. 1. i 2. ovog zakona, u kome odlučuje da li postoji povreda iz st. 1, 2, 4. i 5. ovog člana, Agencija odlučuje u roku od pet dana od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, odnosno od dana prijema prijave pravnog ili fizičkog lica.“[[3]](#footnote-3)*

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

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

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

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

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

Naime, član 51. stav 1. Ustava predviđa pravo svakog „da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja“ i obavezu sredstva javnog obaveštavanja „da to pravo poštuju“.[[4]](#footnote-4)

S druge strane, izborno pravo koje je zagarantovano članom 52. Ustava,[[5]](#footnote-5) podrazumeva i pravo građana, propisano članom 6. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika, „da preko javnih medijskih servisa budu obavešteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima za narodne poslanike u skladu sa propisima koji uređuju javne medijske servise i elektronske medije“

Učesnici na izborima, odnosno političke stranke i drugi subjekti, podnosioci izbornih lista, kao i kandidati, imaju dakle pravo na jednak, odnosno ravnopravni tretman generalno u izbornom procesu i izbornoj kampanji, uključujući i tretman od strane javnih medijskih servisa. To pravo proističe iz legitimiteta njihove kandidature potvrđenih ispunjenošću zahteva iz člana 71. tačka 1. Zakona o izboru narodnih poslanika, prema kome se „prilikom podnošenja izborne liste Republičkoj izbornoj komisiji obavezno ... dostavlja i ... najmanje 10.000 pismenih izjava birača da podržavaju izbornu listu ...“. Ovo posebno treba imati u vidu kod poštovanja ravnopravnosti kod dodeljivanja odgovarajućeg vremena za predstavljanje posnosilaca izbornih lista u programima javnih medijskih servisa. Tu ravnopravnost treba shvatiti kao jednakost, tako da i veće i manje i parlamentarne i vanparlamentarne stranke u takvim programima treba da imaju jednako vreme za predstavljanje.[[6]](#footnote-6) A, ponavljamo, organizatori tih predstavljanja treba da ih organizuju tako da bude obuhvaćeno predstavljanje svih elemenata političkih programa učesnika na izborima.

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

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

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

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

*„Cilj zakona koji obezbeđuju mere za rešavanje zloupotrebe administrativnih resursa je u principu da se obezbedi slobodno i jednako glasanje. Međutim, postoji rizik da bi previše drastične odredbe mogle da budu u sukobu sa drugim principima ili da budu nesprovodive ili kontraproduktivne u praksi ili da mogu neke ljude odvratiti od toga da uopšte hoće da vrše javnu funkciju. Zbog toga bi izborni zakoni i tekstovi povezani sa izborima trebalo da uspostave ravnotežu. Takva ravnoteža može biti postignuta pružanjem dovoljno zaštitnih mera osobama koje imaju političke funkcije protiv rizika da budu procesuirane nakon gubitka izbora. Takvi zakoni bi takođe trebalo da obezbede kontinuitet i efikasnost tekućih politika čak i tokom izbornih perioda, istovremeno pružajući opozicionim strankama - uključujući i one van parlamenta - dovoljno sredstava za sprovođenje svojih izbornih kampanja.“[[7]](#footnote-7)*

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

*„... u cilju uspostavljanja jasne razlike između upotrebe i zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa, vremenski okvir ... će biti glavni kriterijum. Postoji legitimna upotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa od strane izabranih osoba i visokih državnih službenika kada politička platforma (tačnije događaji koji sprovode ovu platformu, poput inauguracije javnih zgrada, pokretanja novih programa javne izgradnje, povećanja plata ili penzija u javnom sektoru itd.) proizlazi iz dugoročno utvrđenog plana, tj. plana utvrđenog na početku ... mandata ili najkasnije na početku budžetske godine. I posebno, ako nije ciljano da se ishod takve politike vidi tokom izbornog procesa. Na primer, broj inauguracija javnih zgrada trebalo bi da bude na sličnom nivou tokom izbornih procesa u poređenju s drugim periodima kada nema izbora. Izborni proces nije odgovarajući vremenski okvir za uspostavljanje novih programa i akcija sa budžetskim uticajem koji nisu bili planirani pre kampanje. Takvi programi i akcije se stoga mogu lakše kvalifikovati kao zloupotreba nematerijalnih administrativnih resursa.“[[8]](#footnote-8)*

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

*„Član 4.*

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

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

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

*...“[[9]](#footnote-9)*

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

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

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

1. Ovo posebno imajući u vidu odredbu člana 5. Zakona o izboru predsednika Republike („Sl. glasnik RS“, br. 14/2022) koji glasi: „Izbore sprovode organi koji su nadležni za sprovođenje izbora za narodne poslanike“, kao i člana 8. stav 1. istog zakona koji glasi: "Odredbe zakona kojim se uređuje izbor narodnih poslanika shodno se primenjuju i na izbor predsednika Republike u pitanjima koja ovim zakonom nisu posebno uređena." [↑](#footnote-ref-1)
2. Član 52. Ustava glasi:

   „Izborno pravo

   Član 52

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

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

   Izborno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.“ [↑](#footnote-ref-2)
3. Na zabranu zloupotrebe javnih resursa u partijske svrhe odnose se i odredbe nekih drugih važećih zakona u Republici Srbiji i to:

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

   „Usluge i dobra iz javnih izvora

   Član 6

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

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

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

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

   „Član 70

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

   ...“

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

   „Zabrana stranačkog organizovanja i delovanja

   Član 113

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

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

   „Zabranjeno je poverena dobra od javnog interesa koristiti u privatne, partijske ili druge nedozvoljene svrhe.“ [↑](#footnote-ref-3)
4. Član 51. Ustava glasi:

   „Pravo na obaveštenost

   Član 51

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

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

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

   „Sloboda medija

   Član 50

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

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

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

   Ostvarivanje prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje se zakonom.“ [↑](#footnote-ref-4)
5. Član 52. Ustava glasi:

   „Izborno pravo

   Član 52

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

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

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

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

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

   Funkcioner ili istaknuti predstavnik podnosioca izborne liste ili kandidat ne sme se tokom izborne kampanje pojaviti u programu javnog medijskog servisa kao voditelj, spiker, prezenter, reporter, novinar ili u drugom sličnom svojstvu, bez obzira na prirodu programskog sadržaja.“ [↑](#footnote-ref-9)