



# PREPORUKE ZA IZMENU IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U SRBIJI

Stručni tim CeSID-a:

prof. dr Zoran Lučić, prof. dr Milan Jovanović, prof. dr Zoran Stojiljković, mr Đorđe Vuković, Bojan Klačar, Ana Nikolić, Miloš Mojsilović, Marijana Simić

## Sadržaj

O projektu i dosadašnjim rezultatima	3
Izborni sistem Srbije – Zašto reforme?	5
Izborni sistem	7
<i>Kandidovanje</i>	7
<i>Izborne jedinice i proces glasanja</i>	9
<i>Raspodela mandata</i>	10
<i>Zaštita izbornog prava</i>	12
Organi za sprovođenje izbora – izborna administracija	14
<i>Konstituisanje, sastav i mandat</i>	14
<i>Prošireni sastav organa za sprovođenje izbora</i>	16
<i>Finansiranje izborne administracije</i>	17
Birački spisak	18
<i>Vođenje biračkog spiska</i>	18
<i>Ažuriranje podataka u biračkom spisku</i>	20
<i>Evidencija birača van mesta prebivališta – inostranstvo</i>	21
Finansiranje političkih partija	22
<i>Finansiranje rada političkih partija iz javnih izvora</i>	22
<i>Finansiranje izbornih kampanja iz javnih izvora</i>	23
<i>Finansiranje političkih partija iz privatnih izvora</i>	24
<i>Kontrola finansiranja političkih partija i sankcije</i>	26
Mediji u izbornom procesu	28
<i>Objedinjavanje regulative</i>	28
<i>Državni marketing</i>	29
<i>Istraživanja javnog mnjenja</i>	30
<i>Oglašavanje</i>	31
<i>Antikampanja</i>	32
<i>Iznajmljeni termini</i>	33

## ***O projektu i dosadašnjim rezultatima***

*Tokom svoje dugogodišnje prakse posmatranja izbora CeSID je imao prilike da utvrdi koji problemi se javljaju u primeni izbornih zakona i koje se greške ponavljaju iz izbornog ciklusa u izborni ciklus. U raspravi između političkih aktera, ali i u samoj javnosti, u pitanje su dovođene jednake pozicije političkih takmaca, verodostojnost izbornog rezultata, efikasnost i stručnost organa koji sprovode izbore, vidljivost finansiranja stranaka, medijska ne/pristrasnost... Jedan aspekt problema vidljiv je u neodgovarajućoj pravnoj regulativi, odnosno neusklađenosti pravnih rešenja sa praksom političkog života u Srbiji, dok se drugi može tražiti u nedostacima koji su proizvod ljudskog faktora tj. nespremnosti i neobučenosti svih aktera izbornog procesa da sva normativna rešenja primene.*

*Stoga je tim CeSID-a nastojao da kroz razgovore sa predstavnicima stručne javnosti i zainteresovanih grupa utvrdi koji su to ključni problemi sa kojima se korpus izbornog zakonodavstva suočava, ali i da predloži moguća rešenja koja bi bila uključena u nove zakone.*

*Prvi koraci u tom pravcu učinjeni su još u jesen 2007. godine u okviru projekta „U susret izmenama izbornog zakonodavstva“ kada su održani prvi okrugli stolovi na temu izbornog zakonodavstva u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Nastojeći da utiče na donošenje rešenja za koje se zalaže u novi Zakon o lokalnim izborima usvojen krajem 2007. godine, CeSID je sproveo niz koraka kojima je lobirao za svoj model izbornog sistema. Pošto ti naponi nisu urodili plodom usled kratkog vremenskog perioda za donošenje novog Zakona i održavanje izbora u skladu sa tim Zakonom, CeSID-ov stručni tim je rešio da u međuizbornom procesu zagovara donošenje novih rešenja.*

*Aktivnost zagovaranja započeta je već nakon donošenja Zakona o lokalnim izborima, a ogledala se u održavanju seta od dvanaest javnih rasprava širom Srbije u cilju dobijanja povratne informacije o uočenim problemima u primeni zakona koji regulišu izborni proces i predlozima za koje se CeSID zalagao. Javne rasprave su održane u Somboru, Zrenjaninu, Sremskoj Mitrovici, Pančevu, Valjevu, Čačku, Smederevu, Kraljevu, Kragujevcu, Pirotu, Jagodini i Zaječaru, a ciljna grupa su bili predstavnici lokalnih odbora političkih stranaka, opštinskih/gradskih izbornih komisija, civilnog sektora i medija.*

*Informacije dobijene na javnim raspravama su uobličene u set preporuka koje su predstavljene na šest okruglih stolova – u Beogradu, Nišu, Novom Sadu, Jagodini i Subotici. Preporuke CeSID-ovog ekspertskog tima su naišle na dobar prijem i dobile načelnu podršku prisutnih.*

*Paralelno sa aktivnostima čiji cilj je bio sticanje šireg konsenzusa svih političkih aktera za rešenja predložena od strane tima CeSID-a, obavljane su i konsultacije sa predstavnicima međunarodne zajednice i državnim institucijama.*

*Rezultat ovih napora predstavlja uspostavljena saradnja sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje podržava CeSID-ove predloge za izmene zakona koji regulišu izborni proces. Pri Ministarstvu je formirana i Radna grupa u čiji sastav su ušli i članovi CeSID-ovog stručnog tima, a koja priprema nacрте novih izbornih zakona (Zakon o političkim partijama, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o državnoj izbornoj komisiji, Zakon o biračkom spisku). Preporuke koje su rezultat ovog projekta uvrštene su u nacрте izbornih zakona.*

*CeSID-ov stručni tim, u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, će nastaviti da lobira za donošenje novih izbornih zakona među donosiocima političkih odluka, ali će, takođe, nastojati da uključi širu javnost u ovaj proces redovnom komunikacijom sa medijima i svim zainteresovanim akterima.*

*Aktivnosti na projektima koji se odnose na reformu izbornog zakonodavstva sprovedene su uz finansijsku podršku Instituta za održive zajednice, Misije OEBS u Beogradu i Konrad Adenauer Stiftung, dok su preporuke za izmenu Zakona o finansiranju političkih partija rezultat projekata podržanih od strane Fonda za otvoreno društvo.*



*Preporuke za izmene izbornih zakona koje se nalaze pred Vama rezultat su rada CeSID-ovog tima, ali i sugestija i komentara dobijenih od strane učesnika na javnim raspravama, okruglim stolovima i konsultacijama koje je CeSID organizovao u proteklih godinu dana. Ove preporuke nisu formulisane kao normativna rešenja, već samo kao predlozi za drugačije uređenje određenih aspekata izbornog procesa.*

## Izborni sistem Srbije – Zašto reforme ?

Odabir izbornog sistema za svaku demokratiju spada u red najvažnijih institucionalnih odluka. Bez obzira da li je izbor izbornog modela po kome će se birati članovi predstavničkih tela slučajan, nametnut, posledica različitih okolnosti ili prolazni trend, on proizvodi niz efekata na politički život. Retki su primeri konstituisanja izbornih sistema za koje se može tvrditi da su rezultat pažljivog uređivanja na osnovu istorijskih, etničkih, političkih, kulturoloških, tehničkih i drugih kriterijuma. Češći su primeri da se izborni sistem bira iz dva osnovna razloga. Prvo, zato što politički akteri nemaju dovoljno informacija i znanja o konsekvencama pojedinih tipova izbornog sistema pa posežu za "političkom transplantacijom" nekog izbornog modela koji se koristi kao uzor. Drugo, zato što izborni akteri svoja znanja koriste za promociju onog izbornog sistema koji uvećava njihove šanse u izornoj utakmici, proglašavajući ga za "savršeni", "najbolji", "najdemokračičniji"... I jedan i drugi pristup nije stimulativan za konsolidaciju demokratskih ustanova. Ali težnja da se projektovanim izbornim sistemom ostvari politička prednost u odnosu na političke rivale uvek je dominantan faktor u oblikovanju izbornog sistema - često i presudan.

Izborni sistem je u suštini skup principa i procedura kojima se individualni glasovi pretvaraju u poslanička mesta. To je krucijalan, veoma složen podsistem političkog sistema kojim se biraju nosioci funkcija u vlasti i na određen način regulišu konflikti između političkih aktera. Otuda važnost i uticaj izbornog sistema na niz drugih podistema, pre svega stranački. Zato je od neprocenjive važnosti da izborni sistem bude legitimisan jasnim pravnim pravilima na principima nepristrasnosti i objektivnosti kako bi ga svi izborni akteri - birači, kandidati, partije - prihvatili kao jedini legitiman mehanizam konstituisanja vlasti.

Postojanje regularnih pravnih pravila i procedura u izborima najvažniji je indikator demokračičnosti i uređenosti. One izborni proces izdvajaju u poseban tip političkog procesa u kome se tačno zna kada počinje, koliko traju pojedine faze, i kad se završava; ko učestvuje, sa kakvim pravima i obavezama; ko upravlja procesom i rešava konflikte; ko je pobedio i kakve su konsekvence po ostale subjekte izbornog procesa. Odsustvo jasnih, preciznih i kodifikovanih normi izbornog prava prostor je za pristrasnost, arbitrarnost, proizvoljnost u izbornim postupcima. U takvom ambijentu izborni rezultat ne mora biti volja građana nego izraz raznih vrsta moći koje izborne odluke birača mogu oblikovati ili falsifikovati silom, novcem i manipulacijama.

Izborni sistem Srbije u gotovo dve decenije povraćenog višepartizma i izbornosti bio je predmet čestih promena. One su bile i suštinske i "kozmetičke". Većinski sistem izbora narodnih poslanika zamenjen je proporcionalnim. U proporcionalnom sistemu menjana je veličina - broj izbornih jedinica - najmanipulativniji element u izbornom sistemu. Menjani su brojni elementi u izbornom sistemu za predsednika Republike -

najvažniji među njima - potrebna većina za sticanje mandata. U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini eksperimentisalo se sa većinskim i kombinovanim sistemima. Na nivou lokalne samouprave od oba modela većinskog izbornog sistema - sa apsolutnom i relativnom većinom - prešlo se na proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i povećavao izborni prag. Korekcije u evidenciji birača, rada izbornih organa, izornoj proceduri i sl. rađene su sporadično. Sve intervencije u izbornom pravu vršene su, osim retkih izuzetaka, voljom vladajuće većine, najčešće neposredno pred izbore i uvek parcijalno.

Rezultat je neharmoničan izborni proces - različiti izborni sistemi na centralnom nivou, na nivou autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Neharmoničnost izbornih sistema nije vezana samo za temeljni model raspodele mandata - većinski ili proporcionalni - nego i za rokove, nadležnost izbornih organa, izbornu proceduru itd. Nijedan izborni ciklus nije prošao bez kršenja izbornih pravila i prigovora. Glavni izborni akteri - građani-birači, partije, kandidati, mediji - stekli su znanja i iskustva o funkcionisanju, vrlinama i manama pojedinih izbornih instituta. Birači više znaju o izbornim pravima, malo ili ništa o mehanizmima kojima izborni sistem utiče na parlamentarni sistem, vladu i partijski sistem. Partije i kandidati istrenirali su i edukovali svoje aktivističko jezgro o izornoj tehnici, kontroli glasanja, prilagodili izborne kampanje tipu izbornog sistema. Mediji su važan posrednik koji više služi kao rezonator mišljenja birača i partija nego što autonomno ima kritički stav o izbornom sistemu i njegovim efektima. Iskustva, viđenje problema mogućih rešenja i kako do njih doći različito se percipiraju. Sve to govori da je izostala osmišljena i celovita izborna reforma koja je neizostavno nužna.

Komparativna iskustva da onaj ko predlaže izmene izbornog sistema od ostalih subjekata uvek biva ocenjivan sa stanovišta percepcije očekivanih interesa, pa shodno tome svrstavan na stranu jednih, a protiv drugih i obratno, na primeru Srbije iznova se potvrđuju. Međutim, to ne bi trebalo da spreči iznošenje viđenja problema, ideje, predloge, sugestije, kritike - otvorenu, argumentovanu debatu, jer samo tako možemo doći do reforme koju će svi prihvatiti kao opšti interes, a ne podešavanje pravila za najuticajnije partije.

Ovaj projekat ima za cilj da sačini što je moguće iscrpniji katalog najmarkantnijih problema koji su u izornoj praksi uočeni - i na nivou teorijskih i na nivou praktičnih opservacija i koji se očituju od izbora do izbora - i da ponudi ideje za moguća poboljšanja izbornog prava u svim relevantnim aspektima od kandidovanja, preko raspodele mandata, finansiranja do informisanja. Namera je da se bez suviše deskripcije izlože osnovne ideje sledeći aktuelni zakonski okvir, probleme koji se javljaju u primeni i ukaže na moguća rešenja. Sve ideje sadržane u ovom projektu testirane su u razgovorima koji su u proteklih godinu dana obavljani sa predstavnicima partija, nevladinih organizacija, istraživačima, teoretičarima, poslanicima, stručnjacima, članovima izbornih organa itd. u nizu gradova.

Izborne reforme imaju više izgleda na uspeh ukoliko su studiozno pripremljene, sveobuhvatne i postepene. Materijal koji stavljamo na kritički uvid javnosti ne smatramo ni jednim ispravnim ni apsolutno najboljim, ali svakako podsticajnim za sve koji promišljaju kako dalje usavršavati izbornu demokratiju u kontekstu konsolidacije demokratskih ustanova u Srbiji.

## Izborni sistem

Izborni sistem Srbije - mislimo na uže značenje koje obuhvata kandidovanje, izborne jedinice, glasanje i metode pretvaranja glasova u mandate – već je duže vreme u upotrebi (na nacionalnom nivou osam, a na lokalnom šest godina). Proporcionalni izborni sistem, sa zatvorenim listama, glasanjem za listu, jednom izbornom jedinicom, izbornim pragom od 5 %<sup>1</sup>, primenjen je u četiri izborna ciklusa na nacionalnom i u dva na lokalnom nivou. Ovakav sistem je produkovao niz problema koji se reflektuju na reprezentativnost i participaciju, izborni i parlamentarni partijski sistem.

### Kandidovanje

#### Zakonski okvir

Proces kandidovanja je normativno krajnje liberalno definisan - nema zakonskih uslova za nominaciju kandidata u okviru predlagača, a uslovi registracije kandidata pred izbornim organima komparativno posmatrano su standardni. Izborne liste mogu podneti registrovane partije, koalicije i grupe građana.

Kada je reč o lokalnim izborima predviđeno je da predlagač mora na izbornoj listi imati najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira, a svakog kandidata sa liste mora podržati svojim potpisom najmanje 30 građana. Na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na listi.

Na listi za parlamentarne izbore mora biti najmanje dve trećine kandidata od 250 koliko se poslanika bira u Narodnu skupštinu. Izborna lista mora obezbediti podršku 10.000 građana koji to izražavaju sudski overenim potpisima. Odredbe o afirmativnoj akciji prema manje zastupljenom polu važe kao i u slučaju kandidovanja na lokalnom nivou.

I na lokalnim i na nacionalnim izborima liste su zatvorene - birači glasaju za listu u celini - nemaju mogućnost intervencije, rangiranja, panaširanja, i sl.

#### Problemi

Kandidacioni postupak nije transparentan u meri koja obezbeđuje suštinsku participaciju građana u ovoj, najdelikatnijoj, fazi izbora. Zatvorena lista naglašava

<sup>1</sup> Na lokalnom nivou do 2007. godine cenzus je bio 3%.

partijsku pripadnost, a minimizira personalne kvalitete kandidata. U procesu kandidovanja uočavaju se sledeći markantni problemi koji se kasnije reflektuju na ostale faze izbornog postupka:

- ne postoje zakonski uslovi koji uslovljavaju partije da statutarno obezbede veći uticaj članstva na kandidovanje;
- u uslovima slabe partijske demokratije sticanje kandidature više zavisi od volje najužih partijskih elita, nego od volje članstva i ličnih karakteristika;
- depersonalizacija kandidata i njihova veća zavisnost od interesa partija nego interesa građana;
- prikupljanje potpisa, s jedne strane, ugrožava ustavni princip tajnosti glasanja, a, s druge strane, nije dovoljno zaštićen od zloupotreba - često se to vidi ne iz kontrole, koliko iz činjenice da u svakom izbornom ciklusu niz lista ne osvoji ni broj glasova koji je uslov za podnošenje liste - čime se devalvira istinska podrška kandidatima, listama, partijama;
- uprkos činjenici da prilikom raspodele mandata postoje rešenja koja afirmišu stranke nacionalnih manjina, ne postoje definisani kriterijumi koji bi im omogućili da lakše ostvare pravo na kandidovanje.

## Preporuke

**1. Zakonom o političkim strankama treba definisati da partije svojim statutima podstiču što širu participaciju članova u nominaciji kandidata za sve predstavničke funkcije** kroz različite forme partijskih izbora, nominacija, selekcije i slično, sa ciljem da se proces kandidovanja učini demokratičnijim, razvija unutarpartijska demokratija, smanji birokratizacija i oligarhijske tendencije u partijama.

**2. Uvesti izbornu kauciju kao alternativnu mogućnost za podršku izbornoj listi.** Izborna kaucija bila bi u iznosu dvostruko većem od sume koja bi se morala izdvojiti za prikupljanje potpisa. Listama koje ne osvoje 10.000 glasova, odnosno onoliko potpisa koliko su predale prilikom procesa kandidovanja u slučaju lokalnih izbora, izborna kaucija se ne bi vraćala, nego prebacivala u budžet. A to bi se odnosilo i na sredstva koja bi se po tom osnovu dobila iz budžeta.

**3. Registrovane stranke,** pod uslovom da se u zakonskim rešenjima o osnivanju partija pooštre uslovi o broju članova kao uslovu za registraciju<sup>2</sup>, **osloboditi podnošenja potpisa za kandidaturu.**

**4. Pooštriti kontrolu potpisa.** Ukoliko bi se u uzorku od 15 % potpisa našlo više od 10 % grešaka lista bi automatski bila diskvalifikovana bez mogućnosti ispravljanja propusta. Na taj način bi se obeshrabrili svi koji žele ostvariti kandidaturu nelegalnim sredstvima i povećala legitimnost kandidacionog postupka.

**5. Za stranke nacionalnih manjina sniziti kriterijume za proces kandidovanja.** Na nacionalnom nivou broj neophodnih potpisa propisati na 3.000, a na

<sup>2</sup> Predlog je da za registrovanje političke partije bude neophodno 5000 potpisa osnivača.



lokalnom nivou predvideti da stranke nacionalnih manjina moraju da imaju kandidate na najmanje jednoj desetini od ukupnog broja odborničkih mesta u lokalnoj skupštini.

## Izborne jedinice i proces glasanja

### Zakonski okvir

Teritorija opštine u slučaju lokalnih izbora, odnosno Srbije u slučaju paralelnih izbora, je jedna izborna jedinica što obezbeđuje maksimalnu proporcionalnost prilikom pretvaranja glasova u mandate. Izborni prag od 5 % korektivni je faktor koji sprečava da proporcionalnost ne dovede do preterane fragmentacije parlamentarnog partijskog sistema.

Građani glasaju za listu u celini. Na listiću je naveden naziv partije, koalicije, grupe građana sa imenom nosioca i prvi kandidat na listi. Građani ne vide ostale kandidate. Oni nemaju mogućnost intervencije jer su liste zatvorene i blokirane.

### Problemi

Bilo koji nivo izbora da je u pitanju, jedna izborna jedinica u kombinaciji sa zatvorenom listom podstiče depersonalizaciju poslanika i smanjuje reprezentativnu funkciju izbornog sistema. Jedna izborna jedinica vodi:

- u lokalnim skupštinama nezastupljenosti mnogobrojnih sela i prigradskih naselja jer je najveći broj odbornika iz urbanih gradskih sredina; na nacionalnom nivou nedovoljnoj predstavljenosti niza opština, najčešće manjih, čitavih regija, i specifičnoj metropolizaciji političke reprezentacije - najveći broj poslanika je iz Beograda;
- slabi vezu odbornika/poslanika sa biračima-građanima; u svom radu oni se prvenstveno orijentišu na partije, pa ispada da reprezentuju njihove, a ne interese građana;
- slobodni mandat odbornika/poslanika u takvim uslovima transformiše se u vezani - partijski mandat;

Zatvorene liste i način glasanja u kombinaciji sa jednom izbornom jedinicom ugrožavaju ustavne principe političke reprezentacije, neposrednosti izbora, slobodnog mandata, i sl. Glasanje za zatvorene liste:

- destimuliše participaciju i podstiče apstinenciju birača;
- stavlja građane u situaciju da glasaju, a suštinski ne biraju;

- potiskuje kandidate u drugi plan za račun partijske i liderske identifikacije;
- ostavlja birače u dilemi - oni ne znaju za koga daju glas i ko će ih predstavljati.

## Preporuke

1. **Uvesti jednomandatne izborne jedinice na teritoriji opštine u skladu sa brojem odborničkih mesta u skupštini.** U njima bi građani glasali za pojedine kandidate, revitalizovao bi se princip neposrednog biranja i jačale veze predstavnika i birača. Time bi se afirmisao princip neposrednosti i partije motivisale da predlažu za kandidate ličnosti koje uživaju poverenje najšireg kruga građana. Povećao bi se kvalitet poslaničkog sastava, naglasila veza građani - poslanik i podstakla demokratizacija partija. Na ovaj način se biračima omogućuje da iskažu svoje političku odluku uzimajući u obzir i kandidate i stranke koje su ih predložile.

Jednomandatne izborne jedinice bi trebalo da budu iste veličine (sa stanovišta broja birača) uz mogućnost odstupanja do 10%.

2. **Na nacionalnom nivou kombinovati velike višemandatne i jednomandatne izborne jedinice.** Treba napustiti koncept Srbije kao jedne izborne jedinice i vratiti se na koncept velikih - osam, devet - višemandatnih izbornih jedinica. U njima bi se vršilo transponovanje glasova partijskih kandidata u mesta u Narodnoj skupštini, čime bi se čuvala proporcionalnost. U okviru tih višemandatnih jedinica uvesti jednomandatne izborne jedinice. U njima bi građani, kao i na lokalnom nivou, glasali za pojedine kandidate, revitalizovao bi se princip neposrednog biranja i jačale veze predstavnika i birača.

## Raspodela mandata

### Zakonski okvir

Pretvaranje glasova u mandate vrši se proporcionalnim sistemom formulom zajedničkog delitelja - D'Ontovom formulom - pošto se isključe liste koje nisu prešle izborni prag. Od ovog pravila i na lokalnom i na nacionalnom nivou su izuzete stranke nacionalnih manjina. U okviru broja dobijenih mandata izborne liste - političke stranke – potpuno su slobodne u određivanju poslanika.

### Problemi

Nepoštovanjem redosleda u dodeljivanju mandata poslanika prema podnetoj izbornoj listi za koju su birači glasali suštinski se:

- suspenduje neposrednost izbora kao ustavni princip;
- menja karakter slobodnog mandata jer se u odnos birača i predstavnika upliće treći subjekt - po pravilu partije - koji vrši suštinski izbor;
- slobodni mandat pretvara u partijski vezani mandat, verifikuje praksa "blanko" ostavki i tako ugrožavaju ustavna načela suverenosti građana, neposrednih izbora, imunitet nepovredivosti i neodgovornosti poslanika.
- Ustav dozvoljava poslanicima, odnosno odbornicima, da mandat stave na raspolaganje stranci na čijoj listi su izabrani.
- sistem pozitivne diskriminacije u procesu raspodele mandata se primenjuje na stranke nacionalnih manjina, ali se ne primenjuje na predstavljenost manje zastupljenog pola.

## Preporuke

1. **Kombinovati proporcionalni sistem u pretvaranju glasova u mandate i većinski sistem u dodeljivanju mandata.** Na nivou opštine kao jedne izborne jedinice prvo bi se sabrali glasovi koje dobiju svi kandidati jedne izborne liste u jednomandatnim izbornim jedinicama. Distribucija broja mandata bi bila vršena po proporcionalnom sistemu. U okviru dobijenog broja mandata izborne liste dodeljivale bi mandate onim kandidatima koji su u okviru jednomandatnih izbornih jedinica dobili najveći broj glasova. Time bi se poštovala volja birača, naglasio princip neposrednosti, personalizovanosti, pojačala reprezentativnost lokalne skupštine.

2. Isti princip bi se primenio i u **raspodeli mandata na nacionalnom nivou**, samo što je sada okvir raspodele višemandatana izborna jedinica.

3. **Prilikom raspodele mandata predvideti sistem afirmativne akcije za predstavnike manje zastupljenog pola.** Za njih bi, ne samo u procesu kandidovanja, već i u procesu dodele mandata, trebalo da važe pravila o predstavljenosti najmanje 30% manje zastupljenog pola.

4. **Obzirom na postojeći ustavni okvir, neophodno je definisati pod kojim uslovima se mandat stavlja na raspolaganje stranci.** Mandat na raspolaganje stranci može dati isključivo izabrani poslanik, odnosno odbornik. „Blanko ostavka“ se daje pred predsednikom Skupštine Srbije, odnosno skupštine opštine, ili nadležnim skupštinskim organom. Blanko ostavka se daje u tri primerka od kojih jedan ide u skupštinsku arhivu, jedan podnosiocu liste, a jedan poslaniku koji je mandat dao na raspolaganje.

5. **Treba napustiti normativna rešenja koja iskrivljavaju suštinu slobodnog mandata.** Narodnim poslanicima/odbornicima ne bi trebalo uzimati blanko ostavke i stavljati na raspolaganje partijskim liderima, jer slobodni mandat je odnos građana i predstavnika, poslanik predstavlja građane, a ne prevashodno partije. Ukoliko se takav

sistem uspostavi treba razvijati mehanizme kontrole i očuvanja lojalnosti poslanika primerene parlamentarizmu<sup>3</sup>.

## Zaštita izbornog prava

### Zakonski okvir

**Zaštita izbornog prava** uređena je članovima 93-97 Zakona o izboru narodnih poslanika, odnosno članovima 51-55 Zakona o lokalnim izborima. Predviđen je dvostepeni postupak: prigovor se podnosi izbornoj komisiji (Republičkoj, gradskoj, opštinskoj), a eventualno ukoliko stranka nije zadovoljna njenom odlukom, podnosi žalbu na odluku izborne komisije Vrhovnom, odnosno nadležnom okružnom sudu. Rokovi za podnošenje prigovora ili žalbe, odnosno za odlučivanje, vrlo su kratki - 24 odnosno 48 časova, što predstavlja dobro rešenje. Prigovor izbornoj komisiji odnosno žalbu nadležnom sudu može podneti svaki birač, kandidat za poslanike/odbornike i predlagač izborne liste.

### Problemi

Problemi koji su se u praksi do sada javljali najviše su posledica nedovoljne stručnosti organa za sprovođenje izbora u postupku zaštite izbornog prava, koji su za posledicu imali donete odluke koje su u drugostepenom postupku poništavane. S druge strane, u drugostepenom postupku zaštite izbornog prava u slučaju lokalnih izbora, tj. u slučajevima pred nadležnim okružnim sudovima javljali su se problemi usled nedovoljne upoznatosti sudija okružnih sudova sa izbornim zakonima. Takva situacija dovela je u sumnju niz odluka kojima je neka strana oštećena, a bez mogućnosti žalbe na takvu sudsku odluku.

Takođe, zakoni ne predviđaju ni mogućnost pokretanja postupaka *ex officio* za zaštitu biračkog prava ili u slučaju utvrđenih krivičnih dela.

### Preporuke

1. U cilju efikasnije zaštite izbornog prava, pored potrebe za profesionalizacijom organa za sprovođenje izbora, neophodno je raditi na stalnoj edukaciji sudija koji se bave zaštitom izbornog prava. Neophodno je da postoji stalna komunikacija između

<sup>3</sup> Sprečavati prelazak u druge poslaničke klubove, restriktivno urediti pristup parlamentarnim telima, vremenu za govor, podnošenje amandmana, ograničavanjem finansiranja poslanika iz državnog budžeta i slično.

centralnog izbornog tela i nadležnih sudova u cilju uspostavljanja jedinstvene prakse u procesu zaštite izbornog prava.

2. Pored postojeće mogućnosti za poništavanje i ponavljanje odluke ili radnje kojom je povređeno biračko pravo, potrebno je **predvideti da izborna tela i tela koja odlučuju u drugostepenom postupku mogu izricati oštrije sankcije za kršenje izbornog prava građana.**

3. Tela koja sprovode izbore bi trebalo da imaju mogućnost i **da pokreću postupke za zaštitu izbornog prava po službenoj dužnosti**, ali i da učinjena **krivična dela koja se odnose na izborni proces prijave nadležnom tužilaštvu.**

## Organi za sprovođenje izbora – izborna administracija

Izborni sistem Srbije ne poznaje stalnu profesionalni izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve aspekte izbornog sistema i procesa - od evidencije birača, preko organizovanja i sprovođenja izbornog procesa, finansiranja, praćenja uloge medija, do analiziranja i iniciranja usavršavanja izbornog sistema i procesa. Pod pojmom izborna administracija u ovom tekstu podrazumevaju se organi za sprovođenje izbora, a ne službe uprave koje pomažu administriranje izbornog procesa. U dosadašnjoj praksi izbornih procesa uočen je niz problema vezanih za funkcionisanje ovih organa.

### Konstituisanje, sastav i mandat

#### Zakonski okvir

U Srbiji je izborna administracija nestalnog karaktera. Organi za sprovođenje izbora su Republička izborna komisija (RIK), opštinske/gradske izborne komisije i birački odbori. Zakon o izboru narodnih poslanika kaže da se članovi RIK-a imenuju na četiri godine (tj. koliko traje mandat poslanicima u Narodnoj skupštini), a opštinske/gradske izborne komisije i birački odbori za svake izbore.

Organi za sprovođenje izbora u Srbiji nemaju pravo da pokreću zakonodavne inicijative, kao ni postupke protiv lica koja su prekršila zakone koji regulišu izborni proces, ukoliko utvrde da je došlo do težih povreda izbornog prava ili pravila izbornog procesa. Oni koji po prirodi posla koji obavljaju, koji najbolje sagledavaju probleme, nemaju mogućnost da direktno iniciraju njihovo rešavanje.

#### Problemi

Glavni nedostatak *ad hoc* izborne administracije ogleda se u tome što ona nema stabilnu strukturu, stalne izvore finansiranja, ciljeve, utvrđena pravila. To za posledicu često ima njenu nedovoljnu stručnost za obavljanje izbornih radnji, pa se početničke greške pojavljuju iznova u svakom izbornom procesu.

U najvećem broju slučajeva posao izborne administracije obavljaju lica koja nisu obučena ni kvalifikovana za vršenje tog posla. Ta lica ovaj posao obavljaju samo tokom izbornog procesa, a posle njegovog završetka vraćaju se svojim redovnim aktivnostima. Iz istog razloga je dosta teško uvoditi nove metode i načine sprovođenja izbornog

procesa, kao i voditi sistemske poslove koji su, po pravilu, u nadležnosti izborne administracije (birački spiskovi, registri stranaka, kontrola finansiranja...).

Sastav biračkih odbora, opštinskih izbornih komisija, pa i same Republičke izborne komisije, kao centralnog organa za sprovođenje izbornog procesa, zavisi od rasporeda snaga u republičkom ili lokalnim parlamentima što dovodi u pitanje nezavisnost od partijskih uticaja, smanjuje nivo poverenja građana u nepristrasnost odluka i demokratičnost izbornog procesa u celini.

Republička izborna komisija može da, ukoliko utvrdi da je povređeno izborno pravo i po usvojenom prigovoru birača, kandidata ili podnosioca izborne liste ponovi postupak glasanja, poništi postupak ili radnju kojim je prekršeno izborno pravo. Izborni organi nemaju nadležnost da, u cilju zaštite izbornog prava, pokreću postupke po službenoj dužnosti protiv političkog subjekta ili pojedinaca angažovanih u izornoj administraciji, čime veliki broj prekršaja i povreda zakona ostaje bez adekvatne sankcije, što povratno negativno utiče na subjekte u izbornom procesu i motiviše ih da krše izborno pravo i pravila izbornog procesa.

### Preporuke

1. **Formirati trajnu, profesionalnu izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izbore.** Ona bi bila zaštićena od smene vlasti, rasporeda i odnosa partija u parlamentu i izbornih rezultata. Izbornu administraciju činile bi iskusne birokrate koji dobro poznaju izborni proces.

2. **Članovi centralnog izbornog organa moraju biti imenovani na vremenski period duži od trajanja jednog izbornog ciklusa** – na primer, na pet, sedam ili više godina, tako bi se sprečilo da promene u parlamentu utiču na rad članova, po pretpostavci smanjili mogući pritisci, obezbedio kontinuitet u postupcima, i slično. Oni, pored funkcije u centralnom izbornom telu, ne bi mogli da vrše ni jednu drugu funkciju.

3. **Definisati zakonom jasne kriterijume za rad u centralnom izbornom organu.** To bi, po dosadašnjim iskustvima i primerima dobro uređenih izbornih administracija, trebalo da bude pravni stručnjak ili stručnjak za izbore; zavisno o kom organu je reč, da poseduje iskustvo od 3 do 5 godina u sprovođenju izbora; da ne obavlja dužnost u organima stranke, udruženju ili fondaciji koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti je uključen u bilo kakvu stranačku aktivnost; da nije funkcioner ili zaposlen u organima izvršne vlasti; da mu nije bila izrečena kazna za radnju koja predstavlja težu povredu izbornih zakona ili propisa za koju je lično odgovoran; i slično.

4. **Članovi opštinskih izbornih komisija ili biračkih odbora treba da budu zaposleni u upravi - na centralnom nivou ili nivou opštine.** Oni bi imali zaduženja za neke aspekte izbornog procesa u periodima između dva kruga izbora – na primer, starali bi se o biračkom spisku, unapređenju izbornih procedura, finansiranju političkih partija... Samim tim što su zaposleni u upravi, njihova odgovornost za radnje u toku izbornog procesa bila bi veća, a proces sprovođenja izbora bi se učinio efikasnijim.

5. **Centralni organ za sprovođenje izbora bi trebalo da raspoláže**

**zakonodavnom inicijativom** u oblasti izbornog prava. Smisao stalne izborne administracije jeste da permanentno prati stanje u izbornom sistemu i procesu, analizira stanje izborne demokratije, organizuje istraživanja, angažuje stručnjake i nevladine organizacije u analiziranju pojedinih otvorenih pitanja, prati uporednopravna iskustva, vrši edukaciju - i zato mora raspolagati zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava.

**6. Organi za sprovođenje izbora moraju imati šira ovlašćenja u pogledu kontrole i pokretanja postupaka** protiv lica koja su prekršila norme izbornog prava. Od izborne administracije se očekuje da prva uoči probleme u primeni zakona u izbornom procesu, stoga joj treba omogućiti i da predlaže rešenja za uočene probleme, ali i da ima mehanizam za efikasniju kontrolu i sankcionisanje prekršilaca izbornih zakona.

**7. Predstavnici stalnog sastava izborne administracije moraju biti u sistemu stalne edukacije** u skladu sa planom i programom koji će unapred biti propisan od strane centralnog organa.

## **Prošireni sastav organa za sprovođenje izbora**

### **Zakonski okvir**

U prošireni sastav biračkih odbora, opštinskih/gradskih izbornih komisija i Republičke izborne komisije ulazi po jedan predstavnik podnosilaca izbornih lista. Ne postoje jasni kriterijumi koje bi predstavnici proširenog sastava trebalo da ispune da bi mogli da uđu u prošireni sastav organa koji sprovode izbore, kao što ne postoje ni jasni kriterijumi ili kvalifikacije za izbor predstavnika u stalni sastav izbornih organa (osim u slučaju RIK-a čiji članovi moraju biti diplomirani pravnici).

### **Problemi**

Ovakve odredbe i nedovoljno odgovoran odnos stranaka prema organima koji sprovode izbore omogućavaju da se u prošireni sastav izbornih organa imenuju i lica nedovoljne stručnosti ili koja nisu u dovoljnoj meri upoznata sa postupkom sprovođenja izbora. Nedovoljno poznavanje procedure i neobučenost dovodi do proizvoljnog tumačenja, konflikata, grešaka, prijavljivanja nepravilnosti i u slučajevima kada do njih ne dođe, a neretko do otežavanja ili prekidanja glasanja.

### **Preporuke**

**1. Predstavnici političkih partija/lista/kandidata koji učestvuju na izborima ne bi trebalo da budu članovi organa za sprovođenje izbora.** Njima treba omogućiti



da imaju uvid u sve aspekte rada izborne administracije, ali bez mogućnosti da u taj posao budu direktno uključeni.

**2. Predstavnici političkih partija/grupa građana/kandidata koji prate rad izborne administracije - moraju obavezno biti obučeni za nadzor i praćenje izbornog procesa.** Na taj način bi se izbegli mogući nesporazumi na biračkim mestima, a time bi se i izborni proces učinio regularnijim.

**3. Političke partije i drugi subjekti prisutni u izornoj utakmici bi trebalo da imaju obavezu da određeni deo sredstava koje dobijaju za izbornu kampanju ili redovni rad izdvoje za obuku svojih članova koji posmatraju rad izborne administracije.** Zakonom o političkim partijama i finansiranju izbora trebalo bi utvrditi takvu obavezu jer bi time obaveza usavršavanja predstavnika uključenih u posmatranje rada izbornih organa postala briga partija.

## Finansiranje izborne administracije

### Zakonski okvir

Sredstva za rad organa za sprovođenje izbora, izborni materijal i drugi troškovi sprovođenja izbora obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, odnosno budžetu jedinice lokalne samouprave.

### Problemi

Plaćanje stranačkih posmatrača iz javnih izvora značajno povećava troškove izbornog procesa. Sa druge strane, time se destimuliše aktivizam i volonterski rad partijskog članstva, jer se za posmatranje izbora ispred političkih partija uz visoke dnevnice koje plaća država/jedinica lokalne samouprave odlučuju i oni koji ne podržavaju date stranke.

### Preporuke

**1. Rad članova organa za sprovođenje izbora bi trebalo da bude finansiran iz javnih izvora** kao i do sada, bez obzira da li se radi o mesečnoj plati - ukoliko se uvede trajna administracija - ili dnevnicama za angažman u izbornom procesu.

**2. Svoje posmatrače pri organima za sprovođenje izbora trebalo bi da plaćaju političke partije/grupe građana/kandidati koje oni predstavljaju** iz sredstava predviđenih za finansiranje kampanje ili da svoje aktiviste i članove podstaknu da na volonterskoj bazi posmatraju izbore. Argument više u prilog ovoj tezi ogleda se i u jednostavnoj činjenici da svako treba da bude plaćen od strane onoga ko ga je angažovao.

## Birački spiskovi

Birački spiskovi su ogledalo u kome se najbolje vidi koliko su niski kapaciteti države da uspostavi savremenu administraciju i da time podigne kvalitet izbornog procesa na viši nivo. Od obnove višepartizma u Srbiji nije prošao nijedan izborni proces da veći broj aktera u njemu nije ukazao na probleme vezane za birački spisak. Uvek aktuelni problemi sa evidencijom birača moraju biti prevaziđeni jer, sa jedne strane, smanjuju legitimitet izbornih procesa, a, sa druge strane, ne omogućavaju napredak izbornih procedura i pravila.

U pravnom sistemu Srbije ne postoji poseban zakon kojim se uređuje način na koji se vode birački spiskovi, već u Zakonu o izbornu narodnih poslanika postoji deo koji reguliše ovu oblast. Vođenje biračkog spiska je samo jedan od „izvoda“ baze podataka o građanima Srbije, koji podrazumeva kriterijume koji oni zadovolje da postanu birači. Valjanost biračkih spiskova stoga u velikoj meri zavisi od valjanosti podataka koje ima policijska administracija i druge državne službe.

### Vođenje biračkih spiskova

#### Zakonski okvir

Normativno je predviđeno da se u Srbiji birački spisak vodi kompjuterski kao jedinstven sistem. Za teritoriju svake opštine vođenje je povereno opštinskoj upravi. Opštinska uprava vodi evidenciju po sveskama, za svako naseljeno mesto i za svakog birača koji je upisan u birački spisak neophodno je da postoje podaci na osnovu kojih se on može nedvosmisleno identifikovati (lični broj, pol, godine, mesto prebivališta...). Ukupan broj birača utvrđuje Republička izborna komisija na osnovu evidencije opštinskih uprava. Ažuriranje biračkog spiska vrši se obavezno jednom godišnje i pred svake izbore. Podaci o biračima nisu dostupni javnosti.

#### Problemi

Postojeći način vođenja biračkog spiska ne odgovara zakonskim okvirima. U praksi sve opštinske uprave kompjuterski vode birački spisak, ali to nije dovoljno da bi sistem bio jedinstven.

Ne postoji jedinstven računarski sistem i baza podataka - forma i program za sve opštine - pa podatke o biračima nije moguće na adekvatan način proveravati i upoređivati. Birački spisak nije jedinstven, već agregat pojedinačnih izvoda iz biračkih spiskova koji se vode na opštinskom nivou.

Ne postoji direktna komunikacija između opština. Kada birači promene mesto prebivališta, presele se iz jedne opštine u drugu opštinu, to ne prati odgovarajuća promena u biračkim spiskovima. Često birač bude izbrisan u opštini iz koje se odselio, a ne bude upisan u drugoj ili ostane upisan i u jednoj i u drugoj opštini.

Uvid u birački spisak dozvoljen je akterima u izbornoj treci, ali podaci o biračima nisu dostupni javnosti. Na taj način se ne štite podaci o građanima, već se vrši selekcija subjekata koji mogu imati pristup ovoj bazi podataka.

## Preporuke

1. **Doneti poseban zakon** kojim će se precizno urediti uspostavljanje evidencije birača, ustanoviti jedinstven sistem vođenja biračkog spiska, obaveze organa državne uprave i način međusobne komunikacije, uslovi ažuriranja, kontrole i prava uvida.

2. **Uspostaviti jedinstveni birački spisak - centralnu bazu podataka evidencije birača.** To podrazumeva da bi na jednom mestu - u nadležnom ministarstvu - postojala baza podataka o svim biračima. Nadležne opštinske službe vršile bi promene u biračkom spisku i one bi se automatski registrovale u centralnom biračkom spisku. Opštinski organi nadležni za vođenje biračkog spiska imali bi pravo pristupa i intervencija u centralnom biračkom spisku samo u delu koji se tiče njihove nadležnosti. Tako bi se bilo kakva promena evidentirala jedinstveno, u jednoj bazi, što bi olakšalo proveru - brisanje više puta upisanih birača, kontrolu matičnih brojeva i ostalih podataka - i različite analize.

3. **Stalna povezanost opštinskih službi sa centralnom bazom podataka.** Imajući u vidu tehničke i komunikacione mogućnosti to ne bi trebalo da predstavlja značajniji problem. Između centralne baze podataka i perifernih jedinica u opštinama neophodno je napraviti pouzdan sistem prenosa i zaštite podataka.

4. **Birački spisak učiniti dostupnim javnosti.** Javnosti na uvidu ne bi bili podaci koji pripadaju sferi privatnosti pojedinca, poput jedinstvenog matičnog broja, nego ime, prezime, adresa stanovanja i biračko mesto na kome birač glasa. Birački spisak trebalo bi da bude stalno na sajtu službe koja ga vodi, a izvodi bi se objavljivali na biračkim mestima pre izbora u zakonski odeđenom roku. To bi olakšalo građanima proveru, iniciralo ih da sami pokrenu postupak ažuriranja, pomoglo ostalim subjektima.

## Ažuriranje podataka u biračkom spisku

### Zakonski okvir

Zakon predviđa da se upis i brisanje građana iz biračkog spiska vrši po službenoj dužnosti na osnovu podataka iz matičnih knjiga, drugih službenih evidencija, javnih isprava i neposrednog proveravanja. Za svakog birača koji je upisan u birački spisak neophodno je da postoje podaci na osnovu kojih se on može nedvosmisleno identifikovati - lični broj, pol, godine, mesto prebivališta, itd.

### Problemi

Podaci o biračima - komunikacija između odgovarajućih institucija i službi je neodgovarajuća, nije pravovremena ili izostaje. Tako se događa da se u biračkim spiskovima vode birači koji su se odselili, preminule osobe, nisu uneti birači koji su napunili osamnaest godina ili su se doselili iz neke druge opštine.

Protok informacija između državnih službi nije precizno uređen i zato je spor, izostaje, nije stalan i potpun. Organi zaduženi za vođenje biračkog spiska koriste podatke iz evidencija drugih državnih službi - policije, službi koje vode knjige rođenih i umrlih, pogranične administracije, zdravstvenih ustanova...- koji se vode na različite načine.

Građani ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze odjave i prijave mesta prebivališta, što u velikoj meri remeti mogućnosti da se evidencija birača ažurno vodi.

### Preporuke

**1. Državna administracija mora biti povezana u konzistentan i jedinstven sistem** tako da promena podataka u jednom sistemu automatski bude očitavana u drugim sistemima – na primer, promena prebivališta koja se prijavljuje u MUP-u trebalo bi automatski da bude registrovana i u biračkom spisku. Kvalitet informacija u biračkom spisku ne zavisi samo od službi koje vode ovu evidenciju, već od drugih državnih organa koji treba da obezbede podatke o građanima, odnosno biračima. Stoga treba imati u vidu da podaci u biračkim spiskovima ukazuju na stanje čitave državne administracije, a ne lokalnih organa vlasti zaduženih za vođenje ovog posla. Način kojim bi se poboljšao složeni sistem državne administracije prevazilazi mogućnosti ovih preporuka.

**2. Građane treba edukovati, pojednostavljivanjem procedura motivisati, ali i strože sankcionisati** ako ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze o odjavi i prijavi mesta prebivališta. Bez svesti građana o ispunjavanju obaveza nije moguće evidenciju birača dovesti na viši nivo pouzdanosti.

## Evidencija birača van mesta prebivališta - inostranstvo

### Zakonski okvir

Građani koji imaju boravište u inostranstvu upisuju se u birački spisak prema poslednjem prebivalištu u zemlji, ili prema poslednjem prebivalištu jednog od roditelja. Za ove birače se vodi posebna evidencija birača u inostranstvu, odvojeno po stranim državama.

### Problemi

Ne postoji uređen sistem koji povezuje izlazak građana iz zemlje sa biračkim spiskom, zato se ne zna broj birača koji se vode na biračkim spiskovima a ne žive u zemlji. Njihov broj procenjuje se i do jednog miliona. Jedan deo njih se nalazi u Posebnoj evidenciji birača u inostranstvu, ali se ona vodi samo po prijavama samih birača.

I pored pogodnosti da se mogu registrovati u Posebnoj evidenciji birači koji žive u inostranstvu, zbog udaljenosti mesta na kojima glasaju od mesta u kojima žive, ne mogu adekvatno da obave svoje biračko pravo. Ovaj problem se jednako odnosi i na deo birača koji nije napustio zemlju, ali koji u izbornom danu zbog odsustva nisu u mogućnosti da glasaju na biračkom mestu na kome su upisani.

### Preporuke

**1. Razmotriti mogućnost uvođenja glasanja van biračkog mesta** - prvenstveno putem pisma, a vremenom i putem interneta. Jedinstven birački spisak doprineo bi da glasanje na ovaj način bude zaštićeno od mogućih zloupotreba. Pretpostavka je da bi na taj način veći deo birača mogao da koristi ovo svoje pravo, a time bi se ušlo u korak sa modernim i dinamičnim tokovima života savremenih društava.

**2. Zakonski bi trebalo urediti i odnos između državljanstva i prava glasa, odnosno utvrditi kriterijume na osnovu kojih državljanin dobija pravo glasa.** Državljanima Srbije koji trajno žive u inostranstvu trebalo bi, uz odgovarajuće zakonske uslove – na primer, ukoliko duže od dve godine nisu boravili u zemlji - zamrznuti pravo glasa. Ono bi automatski bilo aktivirano kada državljanin otkloni zakonsku prepreku koja je dovela do statusa „zamrzavanja“ njegovog biračkog prava. Ovakav sistem zahteva permanentnu saradnju svih državnih službi, odnosno povezanost pograničnih službi sa službama koje vode birački spisak.

**3. Razmotriti mogućnost da se stranim državljanima, koji imaju stalno prebivalište u Srbiji, omogući da učestvuju u izborima za lokalnom nivou.** Treba definisati način na koji će se vršiti evidencija ovih birača u biračkim spiskovima.

## **Finansiranje političkih partija**

Zakon o finansiranju političkih stranaka i njegova primena bili su predmet nekolicine studija i istraživanja u periodu od usvajanja 2003. do danas. Neosporno je da je usvajanje Zakona krupan korak u regulisanju tokova novca u politici, a samim tim i značajan antikoruptivni potez. Međutim, u primeni postojećeg Zakona desio se niz nepravilnosti i problema koji devalviraju ideju kontrole i zahtevaju reviziju niza aspekata finansiranja partija i izbornih kampanja.

### **Finansiranje redovnog rada političkih partija iz javnih izvora**

#### **Zakonski okvir**

Političke stranke koje imaju predstavnike u predstavničkim telima - republičkom, pokrajinskom, lokalnim - imaju pravo na finansijska sredstva iz javnih izvora za pokrivanje troškova redovnog rada. Ona se za redovni rad stranaka koje imaju predstavnike u Narodnoj skupštini izdvajaju u iznosu od 0,15 % budžeta Republike (umanjenog za transfere drugim nivoima vlasti), odnosno po 0,1 % iz budžeta pokrajine i lokalne samouprave. Kada je reč o raspodeli sredstava, 30% sredstava raspodeljuje se u jednakim iznosima svim političkim strankama čiji su kandidati osvojili mandate u predstavničkim telima, a preostalih 70 % stranke dele proporcionalno broju mandata u parlamentu.

#### **Problemi**

U izbornom zakonodavstvu predviđeno je da se u izbornom procesu pasivno pravo ostvaruje kroz kandidovanje na izbornim listama, a, sa druge strane, norme o finansiranju stranaka predviđaju da se novac dodeljuje političkim strankama. Kod podele dela sredstava koji se ravnomerno deli svim političkim strankama (30 % od izdvojenih sredstava), u prednosti su liste koje je predložio veći broj stranaka, jer dobijaju više novca.

Koliko god određivanje procenta budžeta namenjenog finansiranju stranaka izgledalo precizno, dosta je bilo poteškoća u praksi sa ukupnim novčanim fondom za ovu svrhu.

## Preporuke

1. **Sredstva iz javnih izvora za finansiranje redovnog rada političkih stranaka potrebno je raspodeljivati prema listama koje su bile kandidovane na izborima po principu jedna lista – jedan nosilac prava na finansiranje redovnog rada iz javnih izvora.** Na taj način bi sve liste koje imaju predstavnike u zakonodavnim telima imale pravo na korišćenje sredstava iz javnih fondova. Od ukupnih sredstava za ovu svrhu dovoljno je trošiti 30% novca.

2. **Preostalih 70 % sredstava za finansiranje redovnog rada političkih stranaka trebalo bi deliti proporcionalno broju osvojenih glasova strankama koje su osvojile mandate u predstavničkim telima,** a ne po dosadašnjem principu prema broju osvojenih mandata. Primenom ovakvog rešenja bila bi osujećena prodaja mandata koja se, u slučaju da stranka postane parlamentarna ovom kupovinom mandata, mogla i isplatiti onome ko kupuje mandat.

3. **Potrebno je precizno odrediti deo budžeta namenjen finansiranju političkih stranaka** – na primer, odrediti iznos u prvoj odluci o budžetu za jednu godinu u apsolutnom iznosu koji ostaje na snazi bez obzira na izmene budžeta.

## Finansiranje izbornih kampanja iz javnih izvora

### Zakonski okvir

Za finansiranje izbornih kampanja na nivou Republike iz budžeta izdvaja se 0,1%, a na pokrajinskom i lokalnom nivou 0,05 % budžeta u godini u kojoj se održavaju izbori. Od ukupnih sredstava namenjenih za ove potrebe, 20 % se raspoređuje na jednake delove svim podnosiocima proglašanih izbornih lista. Preostalih 80 % sredstava raspoređuje se podnosiocima izbornih lista srazmerno broju osvojenih mandata.

### Problemi

Ovakvo rešenje ne odgovara načelu da se finansiranjem iz javnih izvora stvaraju elementarni uslovi za obezbeđivanje dostupnosti pasivnog biračkog prava svim zainteresovanim akterima izbornog procesa.

Istovremenim održavanjem različitih izbora javlja se problem određivanja iznosa sredstava iz budžeta za finansiranje izborne kampanje. Zakon nije predvideo ovakvu situaciju, pa tako ni način podele ovih sredstava na predlagače lista i kandidata, te je u praksi bilo moguće videti najrazličitije slučajeve.

Poseban problem se javlja kada je u pitanju izbor inokosnih organa. Kao krajnju posledicu ovakvog stanja dešavalo se da pobednik dobije više od 80 % sredstava, dok

kandidat koji trči dva kruga i izgubi, dobija kao i oni kandidati koji su ispali u prvom krugu.

Vidljiv je problem „outsajdera“, odnosno političkih opcija koje nemaju relevantnu podršku građana, a koriste značajna javna sredstva za svoju promociju. Oni javne fondove opterećuju i kroz indirektno troškove: štampanje glasačkog materijala, naknade za njihove predstavnike u izbornoj administraciji i biračkim odborima, korišćenje resursa medijskih javnih servisa itd.

## Preporuke

**1. Sredstva iz javnih izvora potrebno je raspodeliti u jednakim iznosima svim predlađačima proglašanih lista na izborima.** Ukoliko za ovakvo rešenje ne postoji politička volja, onda bi trebalo težiti povećanju procenta sredstava koja se svim strankama dele ravnomerno i smanjenju procenta sredstava koja se strankama dele shodno broju osvojenih mandata.

**2. Ukoliko se u isto vreme održava dva ili više izbora za različite organe vlasti** - republički, pokrajinski, lokalni i izbori za predsednika Srbije - **svaki od njih bi trebalo tretirati kao poseban izborni proces.** Ovakva odredba bi sprečila ponavljanje proizvoljnih tumačenja o tome da li se radi o jednim ili više izbora.

3. Kada je u pitanju izborni proces u kome postoji dva izborna kruga - predsednik Srbije, polovina poslanika u parlamentu Vojvodine - sredstva za finansiranje kampanja u ovom slučaju trebalo bi podeliti u srazmeri 70:30. U prvom krugu deli se 70%, dok se u drugom krugu deli 30% sredstava. Ukoliko već u prvom krugu neki kandidat osvoji dovoljan broj glasova za poziciju za koju se bori, ostatak sredstava vraćao bi se u budžet.

**4. Liste koje ne osvoje najmanje 1% od ukupnog broja glasova birača,** koliko je potrebno da bi bili korisnici ovog prava, treba da vrata sredstva dobijena iz javnih izvora. Za liste nacionalnih manjina, s obzirom da je njihova pozitivna diskriminacija u svim segmentima izbornog zakonodavstva standard modernih sistema, taj procenat bi bio niži.

## Finansiranje političkih partija iz privatnih izvora

### Zakonski okvir

Prikupljanje finansijskih sredstava za potrebe političkih partija preopterećeno je ograničenjima – prenormirano je. Za parlamentarne stranke obim sredstava iz privatnih izvora određen je iznosom iz javnih izvora. Zakon dozvoljava predlađačima lista i



kandidata na izborima da prikupe sredstva iz privatnih izvora u iznosu od 20 % ukupnih sredstava koja se iz budžeta izdvajaju za finansiranje izbornih kampanja. Pojedinačni prilog fizičkog lica može da iznosi do 0,5 %, a pravnog lica do 2 % ukupnih sredstava koja stranke imaju pravo da prikupe iz privatnih izvora.

## Problemi

Rigidni limiti stranke sa malim brojem predstavnika stavljaju u neravnopravnu situaciju - imaju niži limit za sredstva iz privatnih izvora nego vanparlamentarne stranke.

Problemi sa ograničavanjem sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora najvidljiviji su u jeku izbornih kampanja. Linearno postavljena, ona ne odgovaraju realnim potrebama stranaka u izbornim kampanjama i zakonomerno ih primorava na kršenje postavljenih ograničenja. Problem je uočen na svim nivoima, a posebno je naglašen na lokalnom nivou. U opštinama sa izrazito malim budžetima sredstva iz privatnih izvora limitirana su na nekoliko hiljada dinara, što, svakako, nije dovoljno za izvođenje kvalitetne kampanje.

Zakon nije posebno tretirao kandidate - kada se radi o izborima za inokosne organe - koji žele samostalno da finansiraju svoju izbornu kampanju. I za ove kandidate važi da sami mogu da doprinesu sa svega 0,5 % u okviru ukupnih sredstava koja imaju pravo da prikupe.

Pored članarina, stranke imaju pravo da prikupljaju sredstva kroz priloge pravnih i fizičkih lica, besplatne usluge ili usluge pružene pod uslovima koji odstupaju od tržišnih. Prema tumačenju Ministarstva finansija i volonteri moraju da izdaju račun za ustupljene usluge, čime se proteruje volonterski rad iz stranaka. Ne postoje mehanizmi procene vrednosti ustupljenih dobara i usluga, iako se oni uračunavaju u ukupnu masu sredstava koje stranke imaju pravo da prikupe iz privatnih izvora.

Pažnju treba posvetiti i regulisanju učešća medija, sindikata, nevladinih organizacija i stranih, posebno partijskih, fondacija i tzv. evropskih stranaka ili stranačkih grupacija u finansiranju političkih stranaka.

## Preporuke

**1. Nije potrebno ograničavati ukupna sredstva koja stranke imaju pravo da prikupe iz privatnih izvora, ali je potrebno uvesti jasna ograničenja za pojedinačne donacije fizičkih i pravnih lica.** Ovakvo rešenje podrazumeva limitiranje visine pojedinačnog priloga, bilo da je u pitanju pravno ili fizičko lice. Postojeće zakonsko rešenje koje se odnosi na redovno finansiranje je dobro i može biti primenjeno i na finansiranje izborne kampanje - 10 prosečnih plata za fizička lica, 100 prosečnih plata za pravna lica na godišnjem nivou.

**2. Potrebno je obezbediti potpunu javnost svih priloga koje prima politička stranka bez obzira na iznos.** Pored obaveze objavljivanja svih izveštaja koje političke stranke dostavljaju kontrolnom telu - ovo telo bi trebalo da bude nadležno za njihovo objavljivanje u celini - političke stranke moraju se obavezati da u roku od sedam dana od

prijema donacije objave na zvaničnoj internet prezentaciji stranke visinu svakog priloga, vrstu priloga - novčani, predmet ili usluga - i podatke o donatoru, uključujući ime i prezime, odnosno naziv i adresu.

**3. Kandidatima koje predlažu grupe građana trebalo bi omogućiti da koriste sopstveni novac do visine polovine ukupnih sredstava koja prikupe iz privatnih izvora.** Time bi kandidati koji imaju novac i želju da kandiduju svoj program na izborima bili u mogućnosti da to i urade, iako nemaju stranačku infrastrukturu iza sebe.

4. Nenovčane donacije koje strankama obezbeđuju stranačke asocijacije trebalo bi da budu u okviru dozvoljenih prihoda. Ovakva praksa već postoji u delovanju svih stranaka i ne bi je trebalo držati van zakonskog okvira.

**5. Neophodno je ukinuti odredbu da fizička lica za izvršenu uslugu ili ustupljena dobra imaju obavezu izdavanja računa stranci.** Volonterski rad u strankama treba favorizovati, a ne onemogućavati.

**6. Sva sredstva uključujući i članarinu, bez obzira na visinu i poreklo, moraju se uplatiti na račun stranke.** Iz tog razloga postaju nepotrebne odredbe sadašnjeg zakona koje govore o potrebi prijavljivanja novca koji je dobijen u gotovini. Za svaku uplatu koja se izvrši na stranački račun mora se znati visina sredstava i ko je davalac novčanih sredstava. Nijedna, pa čak i najmanja, uplata ne može dolaziti od strane anonimnih donatora.

## Kontrola finansiranja političkih stranaka i sankcije

### Zakonski okvir

Zakon o finansiranju političkih stranaka predviđa objavljivanje izveštaja o imovini stranaka, izveštaja o priložima koji prelaze iznos od 6.000 dinara, završnog računa i izveštaja o sredstvima utrošenim za finansiranje izborne kampanje. Republička izborna komisija kontroliše finansiranje izbornih kampanja, a Odbor za finansije Narodne skupštine kontroliše finansiranje redovnog rada političkih stranaka.

Sve sankcije su novčane. Stranka pravosnažno kažnjena za prekršaj propisan Zakonom gubi pravo finansiranja iz javnih izvora za narednu kalendarsku godinu. Pored ovih, predviđene su i kazne za političke stranke koje prikupljaju sredstva suprotno Zakonu, koje ne otvore poseban račun za finansiranje izborne kampanje, ne uplaćuju sredstva na taj račun, plaćanja vrše i knjigovodstvo vode suprotno Zakonu, odnosno ne podnesu predviđene izveštaje. Ukoliko politička stranka za izbornu kampanju utroši više sredstava nego što Zakon dozvoljava, stranka će se kazniti za prekršaj novčanom kaznom u iznosu dvostruko većem od sume kojom je prešla postavljeno ograničenje.

## Problemi u primeni

U debati je često pominjan strah donatora od javnosti, odnosno od posledica objavljivanja njihovog imena. Gotovo niko se ne bavi poreklom novca političkih stranaka koje nisu objavljivale svoje donatore, iako su imale takvu zakonsku obavezu.

Studije koje se odnose na finansiranje političkih stranaka u Srbiji ukazuju da su oba tela koja se bave kontrolom finansiranja stranaka izložena direktnom političkom uticaju, budući da u njima sede predstavnici političkih stranaka., i ne raspolažu kapacitetima za vršenje kontrole - stručnim i finansijskim - kao i da ne postoji spremnost da se kontroli finansiranja stranaka pristupi ozbiljnije.

## Preporuke

**1. Potrebno je obezbediti punu javnost i proverljivost podataka o finansiranju političkih stranaka** i podrazumeva uvođenje višestranne obaveze političkih stranaka da objavljuju informacije o finansiranju.

**2. Potrebno je ustanoviti nezavisno telo za kontrolu finansiranja političkih stranaka.** Kontrolni organ mora biti nezavisan, nepristrasan, imati odgovarajući kapacitet za obavljanje posla i odgovarajuće nadležnosti - što se obezbeđuje jasnim i nedvosmislenim propisima koji regulišu sastav i nadležnosti kontrolnog tela, transparentnim i jasnim kriterijumima izbora članova takvog tela, trajanjem mandata dužim od mandata organa koji je članove tela izabrao, adekvatnim platama, sigurnim budžetom samog tela, i slično.

**3. Definisati jasne i nediskriminišuće kriterijume, procedure i mere koje telo primenjuje.** Izveštaji koje podnose političke stranke biće podložni reviziji od strane kontrolnog tela. Kontrolno telo bi trebalo da postupa i po žalbama koje prima od strane drugih subjekata - fizičkih ili pravnih lica.

**4. Finansiranje kontrolnog tela trebalo bi propisati Zakonom u procentu od sredstava namenjenih finansiranju redovnog rada i izbornih kampanja političkih stranaka.** Preporuka je da to bude od 5% do 10% od ukupnih sredstava.

**5. Sistem sankcija mora da uvaži različitu težinu kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka i, pre svega, da deluje preventivno.** Sankcije bi trebalo da se kreću od administrativnih, preko novčanih do krivičnih. Za prekršaje poput kašnjenja u podnošenju izveštaja, nepravilno popunjenih izveštaja ili nepotpunih izveštaja trebalo bi predvideti javne opomene, a tek ukoliko ove mere ne ostvare rezultat, kontrolno telo bi trebalo da izriče administrativne mere - obustave finansiranja iz javnih izvora - do ispunjenja predviđenih obaveza - ili da pokreće prekršajne postupke. U slučajevima ekstremnih kršenja pravila finansiranja - primanja novca iz nelegalnih izvora, nelegalnog raspolaganja stranačkim fondovima, i slično - potrebno je utvrditi ozbiljne krivične sankcije koje će biti u funkciji odvraćanja.

## Mediji u izbornom procesu

U periodu nastajanja pluralizma mišljenja u Srbiji i konsolidacije demokratije svedoci smo česte zloupotrebe medija u izbornom procesu - najčešće od strane različitih političkih partija, a u poslednje vreme i „interesnih grupa“. Iako je nakon 2000. godine donet niz zakona koji reguliše izveštavanje medija o predizbornim aktivnostima, izostalo je detaljnije definisanje niza važnih aspekata ove osetljive teme i na taj način preciziranje uloge medija tokom izborne kampanje.

Komparativna iskustva pokazuju veliku raznovrsnost pristupa i različit broj problema koji podležu regulaciji. Ono što je zajedničko svima i čemu treba težiti jeste pravedan i uravnotežen tretman svih izbornih učesnika.

### Objedinjavanje regulative

#### Zakonski okvir

Izveštavanje medija o predizbornim aktivnostima izbornih učesnika regulisano je brojnim aktima – Zakonom o javnom informisanju, Zakonom o radiodifuziji, Zakonom o oglašavanju, Zakonom o izboru narodnih poslanika, Opštim obavezujućim uputstvom za ponašanje u predizbornoj kampanji izdatim od strane Saveta Republičke radiodifuzne agencije (RRA) i Statutom javnog medijskog servisa Srbije.

#### Problemi

Konfuzija u regulativi praćenja izbornih kampanja partija ili kandidata u velikoj meri je dovela do različitih oblika nepoštovanja i kršenja propisanih principa od strane medija. Nedovoljna aktivnost i angažovanost nezavisnog tela, kao i neizricanje sankcija za kršenje, još više su doprineli nepoštovanju uspostavljenih pravila. Iako Zakon o radiodifuziji definiše sankcije za kršenje pravila, do sada sankcije nisu izricane.

#### Preporuke

**1. Objediniti medijsku regulativu u jednom aktu kojim bi se regulisali svi važni aspekti medijskog funkcionisanja u izbornim kampanjama.** Akt bi, osim jasnih definicija uloge i obaveza medija i političkih partija/izbornih učesnika, precizirao i telo

koje bi bilo odgovorno za njegovu primenu. Medijska regulativa posebno bi uredila pitanja govora mržnje, netolerancije i klevete.

**2. Nadzorno telo aktivnije mora pratiti poštovanje zakona, pravila i procedure i preduzimati sve neophodne akcije da bi se poštovanje obezbedilo i oni koji krše norme sankcionisali.** Nadzorni organ bi sedmično u toku trajanja kampanje objavljivao izveštaj o stanju u medijima u vezi sa izbornom kampanjom.

**3. Pažnju je potrebno usmeriti i na lokalne i regionalne emitere, pored emitera sa nacionalnim frekvencijama** zato što proces privatizacije lokalnih elektronskih medija još nije okončan.

**4. Posebno je važno pojačati regulativu kod štampanih medija (do sada je mnogo više urađeno na sređivanju stanja u elektronskim medijima), formirati Savet za štampu i uvesti sankcije i kontrolu nad medijima koji propagiraju govor mržnje i netoleranciju ili animozitet prema političkim suparnicima.**

## Državni marketing

### Zakonski okvir

Nijedan medijski zakonski akt posebno ne reguliše pitanje ograničenja u korišćenju državnih resursa.

### Problemi

Prednost koju u izbornim kampanjama imaju partije koje su trenutno na vlasti, očigledna je, i tu Srbija nije izuzetak. Razlog za takav trend, između ostalog, jesu brojni resursi i povoljnosti koji stoje na raspolaganju državnim funkcionerima. U tom smislu postoji i znatno veći broj mogućnosti uticaja na medije, ali i stvaranje znatno većeg publiciteta tokom izborne kampanje na račun državnih aktivnosti izbornih učesnika. U Srbiji taj problem nije skorašnjeg datuma. Poslednja istraživanja - predsednički i parlamentarni izbori 2008. godine - pokazuju da izborni učesnici često koriste u kampanji državne funkcije, posebno u poslednjim danima pred sam čin glasanja.

### Preporuke

**1. Neophodno je da 15 dana pred glasanje nema zvaničnih konferencija državnih funkcionera i prezentacije ministarstava ili vladinih službi.** Tako bi se smanjila mogućnost zloupotrebe državnih resursa u izbornim kampanjama, prvenstveno od strane trenutno vladajućih partija.

**2. Državni funkcioneri ne bi trebalo da koriste državne resurse u kampanji.** Pojavljivanja u javnosti bi trebalo da budu vezana za izborne aktivnosti, uz odsustvo javnih snimanja, intervjuisanja i fotografisanja u vladinim ili drugim državnim prostorijama.

**3. Mediji ne bi trebalo da tokom kampanje imaju kontakt program sa državnim funkcionerima kao gostima ili da prave specijalne emisije na temu državnih aktivnosti.**

**4. Sprečiti da se kampanja vodi na radnim mestima i u javnim institucijama na način koji ometa njihovo redovno funkcionisanje.** Od dana raspisivanja izbora do završetka izbornog procesa državni funkcioneri bi trebalo da komuniciraju samo one aktivnosti koje su nužne za efikasno obavljanje administrativnih zadataka i to u impersonalnoj formi.

**5. U slučaju da elektronski mediji izveštavaju o izbornim učesnicima na državnim funkcijama, a ovi izveštaji sadrže i informacije o kampanji, mediji bi imali obavezu da opoziciji daju jednaku šansu da iznese svoje stavove.**

**6. Ograničiti izbornu tišinu samo na dan glasanja.**

## Istraživanja javnog mnjenja

### Zakonski okvir

U Srbiji se ovim pitanjem u svom Uputstvu za ponašanje u predizbornoj kampanji bavio Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA), dajući generalne smernice, ali se čini da te preporuke treba učiniti jasnijim i dopuniti ih nekim elementima koji su izostali.

### Problemi

Istraživanja javnog mnjenja ne smeju biti ignorisana jer su postala deo svakodnevnog života i jedna od ključnih tema tokom izborne kampanje. Često se istraživački nalazi neobjektivno i pristrasno prezentiraju sa ciljem da se utiče na glasače i manipuliše njihovim opredeljenjima.

### Preporuke

**1. Zabraniti objavljivanja istraživanja javnog mnjenja u poslednjoj nedelji pred izbore i medijsko izveštavanje o tim rezultatima.** Različite vrste interpretacije, velike mogućnosti manipulacije od strane političkih partija i medija, selektivno

izveštavanje o ključnim nalazima, razlozi su koji mogu da proizvedu da ova istraživanja utiču na izjašnjavanje građana.

**2. Mediji se moraju striktno pridržavati sledećih pravila prilikom izveštavanja o istraživanjima javnog mnjenja:**

- **ne počinjati vesti i druge programe sa iznošenjem podataka istraživanja javnog mnjenja ili ih stavljati u naslove na naslovnim ili udarnim stranama u novinama**
- **navesti naziv agencije koja je uradila istraživanje i organizacije koja je naručila i finansirala istraživanje**
- **ne prenositi stavove i interpretacije naručilaca istraživanja**
- **navesti datume kada je istraživanje rađeno na terenu, kao i očekivanu marginu greške**
- **obaveštavati javnost o svim medijima koji ne poštuju ovakva pravila uz novčane sankcije za iste.**

## Oglašavanje

### Zakonski okvir

Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA) u svom Opštem obavezujućem uputstvu za ponašanje u predizbornoj kampanji navodi da sve radio i televizijske stanice mogu objavljivati predizborne spotove pod jednakim komercijalnim i tehničkim uslovima, bez diskriminacije i isključivo uz plaćanje preko tekućeg računa. Slična odredba nalazi se i u članu 109 Zakona o radiodifuziji. U Uputstvu se dalje navodi da emiter može da odbije da emituje reklamne poruke ili emisije ako oceni da one podstiču diskriminaciju, mržnju, nasilje ili vređaju čast, ugled i privatnost građana ili drugih učesnika u kampanji. Zakon o oglašavanju, takođe, nosi slične odredbe u vezi sa sadržajem oglasnih poruka.

### Problemi

Tokom kampanje televizije su prepune reklamnih spotova, a najčešće se radi o najvećim partijama pošto je to segment koji traži puno novčanih sredstava. Iako je plaćeno oglašavanje regulisano postojećem regulativom, potrebno je dodatno markirati postojeće probleme i adekvatnim aktima rešiti ovo složeno pitanje i uskladiti ga sa svetskim standardima. Pre svega, mislimo na ograničenja u pogledu dnevnog reklamiranja i transparentnosti u načinu finansiranja.

## Preporuke

1. **Komercijalni emiteri ne smeju da prodaju više od osam minuta tokom jednog sata za sve izborne učesnike.**
2. **Reklamni spotovi ne bi trebalo da traju duže od jednog minuta i trideset sekundi.**
3. **Regulativa mora jasno zabraniti medijima da traže ili prime novac, ili bilo kakvu drugu kompenzaciju, od izbornog učesnika u zamenu za nuđenje pristupa vremenu emitovanja izbornog učesnika, osim u slučaju plaćenog političkog marketinga.**
4. **Nadzorni organ bi trebalo da kontroliše sadržaj poruka i, u slučaju govora mržnje ili nekih drugih oblika diskriminacije, ukazuje i predlaže mere sankcionisanja. Usled nastalog kršenja, mediji bi imali obavezu da javnost upoznaju sa sadržajem čina kršenja propisanih pravila.**
5. **U periodu od mesec dana do održavanja izbora trebalo bi zabraniti institucionalno oglašavanje.**
6. **Svi mediji prihode od oglašavanja političkih partija moraju učiniti dostupnim javnosti. Zahtev da mediji otkriju svoje prihode od oglašavanja političkih partija/izbornih učesnika zapravo bi služio i kao kontrolni mehanizam prijavljivanja troškova propisanih Zakonom o finansiranju političkih partija.**

## Antikampanja

### Zakonski okvir

Ovim pitanjem postojeća regulativa se bavi u pomenutim članovima Zakona o radiodifuziji i Opšteg obavezujućeg uputstva RRA kojim se precizira da se poruke koje podstiču na diskriminaciju, mržnju ili nasilje mogu odbiti da se emituju, ali i Zakon o oglašavanju koji, osim pomenutih zabrana, zabranjuje oglašavanje korišćenjem tuđeg ugleda ili oglasne poruke drugog lica bez njegovog odobrenja.

### Problemi

Poslednji vanredni parlamentarni izbori pokazali su da se partije sve više odlučuju na „spotove-antikampanje“, u kojima se ne prezentuje sopstveni politički program, već otvoreno kritikuje drugi izborni učesnik. U najvećem broju slučajeva radi se o nekorektnim, iz konteksta izvučenim izjavama, napadima na političke suparnike koji



prelaze granicu profesionalnog. U kampanjama se mogu pronaći nepotpisani spotovi, odnosno one poruke za koje građani i ne znaju ko im je autor.

### **Preporuke**

**1. Politički suparnici, reklamnim spotovima i oglasnim porukama, ne smeju se, direktno ili indirektno, omalovažavati, sumnjičiti ili prikazivati u lošem svetlu.**

**2. Sve poruke na radiju, televiziji, u publikacijama i štampanim medijima moraju nositi ime odgovornog lica - autora poruke.**

**3. Trebalo bi uvesti sankcije za one medije koji plasiraju ovakve poruke, novčane prirode, uz javno izrečenu kaznu.**

## **Iznajmljeni termini**

### **Zakonski okvir**

U Preporukama za ponašanje u predizbornoj kampanji koje je izdao Savet Republičke radiodifuzne agencije se navodi da televizije ne bi trebalo da emituju više od 120 minuta iznajmljenih termina tokom dana i ne više od 30 minuta u periodu od 18.00 do 22.00 časova. Javni medijski servis nema pravo da emituje plaćene termine. U Uputstvu se dalje navodi da plaćeni termini moraju biti najavljeni i odjavljeni kao predizborni program i obeleženi u TV programu neprekidnom oznakom „plaćeni termin“, a u radio programu jasno naznačeni na početku i kraju emisije, kao i na svakih 45 minuta trajanje emisije.

### **Problemi**

Plaćeno političko oglašavanje u vidu iznajmljenih termina u dve prethodne kampanje dostiglo je vrhunac - partije su, posebno u poslednjoj nedelji, uzurpirale TV stanice, emitujući sate i sate plaćenih termina. Mediji su, na drugoj strani, zbog velikog broja iznajmljenih termina, drastično izmenili svoje programske šeme, čak i na štetu redovnih informativnih emisija. Na pojedinim televizijama sa nacionalnom frekvencijom uočljivo je odsustvo istraživačkih emisija i pretvaranje izbornog programa u plaćene termine - kao da su televizije u kampanji „iznajmile“ frekvenciju političkim partijama koje su imale najviše novca.

## **Preporuke**

1. **Za komercijalne televizije** koje se odluče da izveštavaju o predizbornim aktivnostima **treba da važe pravila jednake zastupljenosti i nefavorizovanja izbornih učesnika.**
2. Emiteri moraju biti ograničeni na **emitovanje najviše 90 minuta plaćenih termina tokom dana.**
3. **U periodu večernjeg programa (18.00-24.00), ne bi smelo da bude više od 30 minuta iznajmljenih termina.**
4. **Iznajmljeni termini jednog izbornog učesnika mogu da traju maksimalno 15 minuta na jednom elektronskom mediju i tokom jednog dana.**
5. **Redovne informativne emisije (vesti, dnevnici) ne bi trebalo da budu prekidane ili odložene zbog plaćenih termina.**
6. **Mediji moraju imati pravo i obavezu da odbiju emitovanje svih priloga u kojima se upotrebljavaju deca u izbornoj kampanji.**
7. **Mediji se moraju zakonski obavezati da objave ukupnu zaradu od partija kojima su iznajmljivali svoje termine.**