
Pristup medijima i njihova kontrola - ključni problemi i moguća rešenja

Transparentnost Srbija, Beograd, avgust 2019

Sadržaj

Uvod.....	3
O aktivnostima TS i analizi	3
O ulozi medija u vezi sa izbornom kampanjom	3
Glavni problemi u vezi sa ulogom medija	4
Glavni problemi u vezi sa postupanjem državnih organa	7
Prioritetni predlozi za dalje postupanje	8
Predlozi za rešavanje problema u vezi sa informisanjem građana o aktivnostima i programima učesnika na izborima	8
Predlozi za rešavanje problema u vezi sa informisanjem građana o drugim bitnim pitanjima	8
Predlozi u vezi sa uređivanjem medijske promocije učesnika na izborima.....	10
Predlozi u vezi sa (ne)postupanjem državnih organa.....	11
Dodatak – preporuke za postupanje pojedinih organa u vezi sa finansiranjem kampanje, koje su u vezi i sa problemima iz ove analize	13

Uvod

O aktivnostima TS i analizi

Transparentnost – Srbija u kontinuitetu prati oblast finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja u Srbiji od donošenja Zakona o finansiranju stranaka iz 2003. i njegove prve primene na predsedničkim izborima 2004, kao i postupanje državnih organa koji su nadležni za kontrolu finansiranja izborne kampanje. Glavni deo monitoringa je nezavisno prikupljanje podataka o najbitnijim troškovima izborne kampanje i poređenje sa podacima koji su o tome prijavljeni u izveštajima o finansiranju kampanje. Na ovaj način smo pratili i izbore održane 2007, 2008, 2012, 2014, 2017. i 2018.

Počev od parlamentarnih, predsedničkih, pokrajinskih i lokalnih izbora 2012, razvili smo metodologiju za sistematsko praćenje fenomena „funkcionerske kampanje“, koji je sa finansiranjem kampanje u neposrednoj vezi, kao i za medijsku promociju te kampanje. Naime, kroz promotivne aktivnosti nosilaca javnih funkcija u praksi se obezbeđuje značajna dodatna medijska promocija onih političkih subjekata koji su na vlasti, usled čega se smanjuje potreba za plaćenom promocijom kod tih učesnika izbora, a povećava potreba za plaćenom promocijom kod svih drugih političkih stranaka, koalicija i grupa građana. Po ovoj metodologiji smo pratili i parlamentarne i gradske izbore 2014, parlamentarne izbore 2016, predsedničke 2017. i beogradske 2018. Bitno je napomenuti da je nakon 2011. zakonski okvir bitno unapređen i da su tada prvi put stvoreni uslovi da kontrolu finansiranja izborne kampanje, kao i nekih oblika korišćenja javne funkcije za potrebe izborne kampanje, vrši nezavisni državni organ – Agencija za borbu protiv korupcije.

Izveštaji o finansiranju ranijih izbornih kampanja su dostupni na stranici „publikacije“¹ i „inicijative i analize“² na našem sajtu, kao i u brojnim saopštenjima i komentarima.

U tekstu koji sledi predstavljeni su najvažniji delovi tih nalaza, sa fokusom na oblasti u kojima je potrebno izmeniti propise ili praksu. Treba imati u vidu da su ova pitanja delimično u vezi i sa ispunjavanjem međunarodnih obaveza Srbije, o čemu je bilo više reči u posebnoj analizi koja je fokusirana na finansiranje izborne kampanje.³

O ulozi medija u vezi sa izbornom kampanjom

Mediji imaju višestruko značajnu ulogu u vezi sa izbornom kampanjom, koja se može podeliti na nekoliko celina:

1. Informisanje građana o aktivnostima i programima učesnika na izborima;
2. Informisanje građana o drugim pitanjima koja mogu biti od uticaja na odlučivanje na izborima (npr. aktivnosti državnih organa, istraživanja javnog mnjenja, analize predizbornih programa);
3. Prenosnje promotivnih poruka učesnika u izbornoj kampanji i drugih koji se oglašavaju u vezi sa tim pitanjima;

Ova pitanja su usko povezana sa finansiranjem izborne kampanje⁴, kao i sa funkcionerskom kampanjom⁵, o kojima se govori u posebnim analizama i predlozima TS.

¹<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/publikacije/knjige-i-prirucnici>

²<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

³http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativei-analize/dijalog_o_izborima_2020/TS%20glavni%20problemi%20u%20vezi%20sa%20finansiranjem%20izborne%20kampanje.docx?fbclid=IwAR1ND5X0_NeWi1FhvSVYEyotvJC8LOR6BmHalcs6R-FMQ8KhYnMmve35LLo

⁴http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_glavni_problemi_u_vezi_sa_finsiranjem_izborne_kampanje.pdf

⁵http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf

Glavni problemi u vezi sa ulogom medija

1. **Informisanje građana o aktivnostima i programima** učesnika na izborima nije oblast koja je bila primarno u fokusu rada TS. Međutim, u više istraživanja koja smo sprovedeli, pre svega prateći funkcionersku kampanju i njene medijske efekte⁶ primetili smo da postoji **neuravnoteženost u medijskoj zastupljenosti** predstavnika pojedinih izbornih lista u korist vladajućih stranaka⁷, koja se ne može u potpunosti objasniti većim obimom njihovih predizbornih aktivnosti. Značajan deo medijskih sadržaja čine **negativne ocene ili čak kampanje** protiv pojedinih kandidata, nosilaca lista i drugih povezanih lica. Iako osnovna zakonska pravila postoje⁸ ona su postavljena kao **nedovoljno razrađena načela**. Stoga je i prostor da se pravila razrade isključivo kroz podzakonske akte (npr. akte REM) takođe ograničen. Institucionalno **praćenje ostvarivanja tih načela i pravila nije** u potpunosti **obezbeđeno**, niti je jednako za razne vrste medija. Dok je za elektronske medije (pružaoce medijskih usluga) predviđen nadzor od strane Regulatornog tela za elektronske medije, kada je reč o drugim medijima, postoji jedino mogućnost nadzora od strane ad hoc tela čiji je pravni status nedovoljno definisan (Nadzorni odbor), a koje nije ni bilo formirano na skorije održanim izborima.

2. Informisanje građana o drugim bitnim pitanjima

2.1. Građani putem medija **ne dobijaju dovoljno kvalitetne informacije o pitanjima koja su značajna za njihovo odlučivanje na izborima** i potonji rad demokratskih institucija u javnom interesu. To se pre svega odnosi na **nedostatak informacija o programima** koje će pojedine izborne liste sprovoditi ukoliko budu dobile priliku da učestvuju u vlasti, kao i o **mogućnosti da se ti programi sprovedu**. Prvi uzrok problema je činjenica da stranke, koalicije i grupe građana uopšte **nemaju zakonsku obavezu da pred birače iznesu program**. Čak ni liste kandidata nisu dostupne tokom većeg dela izborne kampanje. Transparentnost Srbija je tako, prateći izborne kampanje, u više navrata analizirala objavljene predizborne programe koji se odnose na borbu protiv korupcije i ocenjivala njihov kvalitet. Takođe smo svim učesnicima izbora nudili svoje predloge, uz poziv da ih uvrste u predizborne programe⁹. Međutim, **broj učesnika na izborima koji objavljuju programe opada**. Čak i kada programi postoje, **mediji uglavnom prenose stranačka saopštenja i izjave**, propuštajući da zatraže dodatna objašnjenja o utemeljenosti i načinu sprovođenja tih zamisli. U analitičkim tekstovima i priložima medija tokom predizbornog perioda **daleko više pažnje se posvećuje pitanju šansi za uspeh na izborima** (npr. istraživanja javnog mnjenja, procene analitičara), spekulacijama o mogućim koalicijama i kadrovskim rešenjima, nego planiranim **ciljevima i načinu rada**

⁶Podaci za beogradske izbore 2018. za naslovnestraneštampanihmedija http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Naslovne-stranice-presek-25-februara.pdf i priloge u centralnim informativnim emisijama TV stanica http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TV_dnevnici_-_funkcionerska_kampanja_-_monitoring_TS.pdf

⁷Detaljnija istraživanja o ovoj temi sprovodi Biro za društvena istraživanja, npr. http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2018/02/BIRODI_IZBORI_2017_DIGITAL.pdf i Novosadskanovinarskaškola, npr. <http://www.novinarska-skola.org.rs/sr/finalni-rezultati-monitoringa-predizborne-kampanje-2/>

⁸“Građani imaju pravo da preko sredstava javnog obaveštavanja budu obavješteni o izbornim programima i aktivnostima podnosioca izbornih lista, kao i o kandidatima sa izbornih lista. Sredstva javnog obaveštavanja dužna su da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista i kandidatima sa tih lista.“ (Zakon o izboru na ordinarnih poslanika)

⁹www.transparentnost.org.rs/.../Predlozi%20TS%20za%20uspesniju%20borbu%20prot...

budućih narodnih poslanika u Narodnoj skupštini i Vladi koja će biti izabrana. Usled svega toga, **građani nemaju mogućnost da se na izborima opredele na osnovu brižljivo razmotrenih programa**, čija će primena uticati na njihovu budućnost, već to čine na osnovu opštih utisaka o partijama, njihovim vođama ili na osnovu drugih faktora.

2.2. Medijsko informisanje o **aktivnostima organa vlasti i javnih funkcionera, kao i prenošenje njihovih izjava** čini veoma značajan deo sadržaja medija, kako u neizbornom periodu, tako i tokom izborne kampanje. Imajući u vidu da u Srbiji **ne postoje ili nisu dovoljno precizno postavljena pravila¹⁰ o tome koje aktivnosti moraju, mogu ili ne smeju da preduzimaju organi javne vlasti i politički izabrani ili postavljeni nosioci javnih funkcija** dok izborna kampanja traje, uključujući i lica koja su kandidati na izborima ili nosioci izbornih lista, u praksi se ove aktivnosti koriste za stvaranje pojačanog prisustva predstavnika vlasti u informativnom programu medija. **Postojeća pravila za medijsko izveštavanje** o takvim aktivnostima organa vlasti i javnih funkcionera **ne pružaju dovoljno mogućnosti da se smanji negativni uticaj ovog vida informisanja na ostvarivanje zakonskog načela „ravnopravnosti** u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista“. Transparentnost Srbija je detaljno razmotrila ova pitanja i ponudila moguća rešenja u posebnom dokumentu,¹¹ kao i u konkretnim predlozima za član 50. novousvojenog Zakona o sprečavanju korupcije¹².

3. **Medijska promocija** Iako postojeća pravila iz medijskih zakona, izbornih zakona i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti promovišu obezbeđivanje ravnopravnosti učesnika u izbornoj trci, postoji nekoliko činilaca koji ometaju ostvarivanje tog cilja.

3.1. **Emitovanje bez naknade prenosa ili snimka skupova** podnosilaca izbornih lista u okviru predizbornog programa, prema stavu REM je dozvoljeno, ukoliko se vrši bez diskriminacije, odnosno tako što će prenositi skupove svih podnosilaca izborne liste. Međutim, pored brojnih drugih pitanja (npr. da li postoji ravnopravnost ukoliko jedna izborna lista ima jedan skup, a druga tri), pravilo je i nesprovodivo u slučaju da se istovremeno održavaju skupovi više izbornih lista. Na ovo je Transparentnost – Srbija ukazala REM u inicijativi za izmenu i dopunu Pravilnika.¹³

3.2. **Cene predizbornog oglašavanja su kod mnogih medija uvećane u odnosu na redovne**, što može biti zasnovano na tržišnim principima i poslovnoj politici, ali u praksi za negativnu posledicu ima značajno poskupljenje izbornih kampanja, izdvajanja za tu namenu iz budžeta i povećanja korupcionih rizika drugih vidova finansiranja.

3.3. **Zakonska mogućnost da se troškovi oglašavanja plate nakon okončanja kampanje**, iz prihoda koje podnosioci izbornih lista ostvaruju na osnovu izbornog uspeha, ima za efekat pojačanu zastupljenost u oglasnim blokovima onih izbornih lista koje na osnovu popularnosti u biračkom telu mogu računati na dobijanje većeg broja glasova (t.j. bez obzira na uložena sredstva u oglašavanje).

¹⁰Na primer, postoje određena pravila koja se tiču aktivnosti koje može da preduzima vlada u „tehničkom mandatu“.

¹¹http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf

¹²<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Komentari%20i%20sugestije%20na%20Nacrt%20zakona%20o%20sprecavanju%20korupcije%20iz%20februara%202019.pdf>

¹³http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_Regulatorno_telo_za_elektronske_medije.pdf

- 3.4.** Mediji imaju **mogućnost da prihvate odloženo plaćanje oglasa**, bez ograničenja (pod uslovom da prema svim postupaju na jednak način), usled čega izvori finansiranja medijskih kampanja ostaju dugo vremena nepoznati, uz povećani rizik da ne budu naplaćeni, da budu „naplaćeni“ na nezakoniti način kroz dodelu sredstava iz javnih izvora i da ne bude postupljeno prema svim oglašivačima na jednak način (u zavisnosti od odluke osnivača medija da pokrene postupak prinudne naplate ili ne).
- 3.5.** Mediji imaju obavezu da **oglašavanje omoguće „pod istim finansijskim i tehničkim uslovima“** svim podnosiocima izbornih lista, **ali norme nisu dovoljno precizne**. Na primer, cena „po jedinici mere“ (npr. sekund reklamiranja) se razlikuje zbog toga što postoji popust na količinu, što se može tumačiti kao da uslovi oglašavanja nisu ravnopravni, čak i kada je načelno svim učesnicima izbora ponuđen isti popust na oglašavanje preko određene vrednosti.
- 3.6.** **Cenovnici oglašavanja za izbornu kampanju i uslovi plaćanja nisu javno dostupni** za sve medije, što otežava kontrolu od strane javnosti, međusobnu kontrolu političkih subjekata i kontrolu od strane državnih organa.
- 3.7.** U praksi se oglašavanje u medijima često **ugovara preko posrednika**. Ugovaranje političkog oglašavanja preko posrednika (marketinških agencija) smanjuje transparentnost i bitno umanjuje mogućnost kontrole poštovanja pravila. Na ovaj način se, između ostalog povećava **rizik skrivenog finansiranja političkih subjekata od stranesame marketinške agencije ili njenih drugih klijenata**.
- 3.8.** Postojeća pravila **ne postavljaju jasna ograničenja u pogledu oglašavanja koje je u vezi sa izborima, a koje ne vrši podnosilac izborne liste**, već drugi subjekt, koji kroz oglašavanje želi da podrži neki politički subjekt ili da vodi kampanju protiv njega. Ova pravna praznina omogućava skriveno finansiranje izborne kampanje.
- 3.9.** Postojeća **pravila o oglašavanju državnih organa** ne postavljaju ograničenja koja bi bila dovoljna da spreče korišćenje ovih sredstava na način koji bi išao na korist pojedinim učesnicima izborne kampanje ili kupovinu uticaja u medijima.
- 3.10.** Postojeća pravila za oglašavanje, a pogotovo za nadzor nad poštovanjem pravila **nisu dovoljno delotvorna kada je reč o oglašavanju na internetu i društvenim mrežama**.
- 3.11.** **Zakon ne sadrži dovoljno primerena i precizna pravila kada je reč o sadržini oglasnih poruka kod političkog oglašavanja**, a primena tih pravila na medijsko oglašavanje je dovela u najmanje dva slučaja do apsurdnih posledica tokom predsedničke kampanje 2017.¹⁴

¹⁴http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Sta_institucije_nisu_uradile_u_vezi_sa_izborima_i_kampanj_om.pdf

Glavni problemi u vezi sa postupanjem državnih organa

U dosadašnjoj praksi posmatranja izbornih kampanja, Transparentnost – Srbija je uočila sledeće glavne probleme koji su povezani sa nedovoljno preciznim zakonskim okvirom, ali još više sa **(ne)postupanjem** državnih organa:

1. **Podaci o monitoringu** elektronskih medija/PMU tokom kampanje koji sprovodi stručna služba REM **nisu dostupni** dok kampanja traje, iako za to postoje mogućnosti. U objavljenim izveštajima nedostaju bitni podaci (broj i vreme trajanja oglasa po pojedinim TV stanicama ukršteno sa pojedinim podnosiocima izbornih lista/predlagačima kandidata, a u nekim slučajevima nisu dostupni uopšte. REM nije dostavila potpune podatke ni po konačnim, izvršnim i obavezujućim rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
2. **REM**, prema informacijama od predstavnika te institucije, **nije nikada vršila nadzor po službenoj dužnosti u pogledu poštovanja pojedinih obaveza emitera/PMU**, a reč je o mogućim kršenjima pravila koja ne mogu biti poznata potencijalnim podnosiocima pritužbi. Naime, provere nisu vršene u pogledu obaveze da se svim podnosiocima izbornih lista omogući oglašavanje „pod istim finansijskim uslovima“ (npr. cena koja se plaća za oglašavanje, rokovi i uslovi plaćanja).
3. U pojedinim konkretnim slučajevima, **REM je donosio odluke koje su pravno diskutabilne** (dozvoljenost pojedinih oglasa) ili ih nije donosio na vreme (npr. u vezi sa prenošenjem predizbornih skupova).
4. **Agencija za borbu protiv korupcije ne vrši samostalni monitoring medija za vreme trajanja izborne kampanje**, već se oslanja na podatke dobijene od REM. Ti podaci, međutim, nisu dovoljni da se stekne nezavisni uvid u stvarno stanje stvari, i da se potom izvrši poređenje sa informacijama koje su prijavljene u izveštajima o finansiranju izborne kampanje.
5. **Agencija za borbu protiv korupcije nije ispitala sve poznate situacije sumnji u nezakonito finansiranje** u vezi sa medijskim oglašavanjem učesnika u izornoj kampanji, ili makar nije obavestila javnost o rezultatima kontrole i preduzetim merama.
6. **Podaci o finansiranju oglašavanja** podnosilaca izbornih lista u medijima, koji se objavljuju na internet prezentaciji Agencije za borbu protiv korupcije **nisu potpuni i pregledni**, usled lošeg tehničkog rešenja i manjkavosti formulara za prijavljivanje troškova kampanje (nije vidljivo u svakom slučaju za koji medij je bilo plaćeno oglašavanje i u kojoj količini je ono izvršeno).
7. **Narodna skupština nije formirala Nadzorni odbor**, i pored zakonske obaveze. Za razliku od 2016. godine, kada su pojedini ovlašćeni predlagači dostavili svoje predloge članova ovog tela, za predsedničke izbore 2017. predsednica Narodne skupštine nije ni uputila poziv da se predlože kandidati.¹⁵
8. Organi vlasti su u toku više izbornih kampanja, **stvarali materijale promotivnog sadržaja**, koji su delom korišćeni i u klasičnim medijima i u biltenima, a tokom poslednjih godina naročito na internetu i društvenim mrežama. U tim materijalima se promovišu pojedine aktivnosti i postignuća organa vlasti na centralnom ili lokalnom nivou, pri čemu se direktno ili posredno promovišu i neki od kandidata na izborima ili nosioci izbornih lista.

¹⁵http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Sta_institucije_nisu_uradile_u_vezi_sa_izborima_i_kampanj_om.pdf

Prioritetni predlozi za dalje postupanje

Predlozi za rešavanje problema u vezi sa informisanjem građana o aktivnostima i programima učesnika na izborima

- 1) Razrada i preciziranje postojećih načela u Zakonu o izboru narodnih poslanika, u pogledu obaveza medija da obezbede ravnopravno predstavljanje učesnika na izborima;
- 2) Zakonsko uređenje nezavisnog nadzora nad primenom pravila u vezi sa radom medija koji trenutno nisu obuhvaćeni, kroz proširenje nadležnosti REM, promene u pravnom statusu Nadzornog odbora ili poveravanje nadzornih ovlašćenja drugom nezavisnom organu.

Bez izmene i dopune zakona, moguća su samo manja unapređenja postojećeg stanja, na primer, kroz pravovremeni izbor članova Nadzornog odbora koji bi bili faktički percipirani od strane svih učesnika izbora kao nezavisni stručnjaci, kroz donošenje preciznijih i sveobuhvatnijih Pravila od strane Saveta REM, oko kojih bi bila postignuta saglasnost učesnika na izborima i slično.

Predlozi za rešavanje problema u vezi sa informisanjem građana o drugim bitnim pitanjima

1.1. Za problem nepostojanja predizbornih programa:

- 1) Utvrđivanje zakonske obaveze objavljivanja predizbornih programa;
- 2) Preciziranje obaveza medija u vezi sa praćenjem izborne kampanje i razmatranjem predizbornih programa.

Bez izmena i dopuna zakona su moguća manja unapređenja u praksi, pre svega tako što bi Pravilnikom REM mediji prilikom predstavljanja učesnika na izborima bili obavezani da obaveste građane da li je politički subjekt uopšte objavio program, tako što bi na javnim servisima bile organizovane diskusije po pojedinim pitanjima koja se navode u predizbornim programima više učesnika i slično.

1.2. Za problem medijskog informisanja o aktivnostima organa vlasti i javnih funkcionera:

- 1) Dopuna Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o sprečavanju korupcije u delu koji se odnosi na razdvajanje javne i političke funkcije, na osnovu predloga koji je TS dala tokom javne rasprave i skupštinske debate. To uključuje zabranu učešća politički izabраних javnih funkcionera (predsednik Republike, ministri i državni sekretari, predsednik Vlade, narodni poslanici, poslanici i odbornice, gradonačelnici, pokrajinski sekretari itd.) na promotivnim skupovima, posetama, konferencijama i slično koje organizuju organi vlasti tokom izborne kampanje, kao i drugim događajima koji su

- namenjani medijskoj promociji, osim kada je jasno naznačeno da je reč o aktivnosti koju sprovodi politička stranka, koalicija ili grupa građana koja učestvuje na izborima;
- 2) Uređivanje pojedinih aktivnosti organa vlasti i javnih funkcionera generalno, kako bi se smanjio prostor za diskreciono odlučivanje od slučaja do slučaja (npr. uvođenje pravila u kojim slučajevima ministar mora da prisustvuje svečanom otvaranju nekog objekta u čijoj izgradnji je učestvovalo ministarstvo –po vrednosti ili vrsti);
 - 3) Preciziranje pravila o odnosu organa vlasti i medija–potpuna zabrana, delimična zabrana (u doba izborne kampanje) ili jasna pravila o tome kada i na koji način organi vlasti mogu pokrivati troškove medijskog praćenja njihovih aktivnosti;
 - 4) Preciziranje pravila o obaveštavanju javnosti o radu organa vlasti i javnih funkcionera – koje se informacije moraju objaviti na veb-sajtovima, u kojim slučajevima se obavezno ili po pravilu izdaju saopštenja i sazivaju konferencije za štampu i slično;
 - 5) Preciziranje pravila o postupanju funkcionera kada u zvaničnim prilikama dobiju pitanje koje se odnosi na njihove političke stranke;
 - 6) Preciziranje i praćenje primene pravila o finansiranju medija ili medijskih programakada je to finansiranje namenjeno praćenju rada organa vlasti, kako se na ovaj način ne bi finansiralo pohvalno izveštavanje o aktivnostima javnih funkcionera koji dodeljuju ta sredstva;
 - 7) Detaljnije uređivanje planiranja aktivnosti organa vlasti, u skladu sa usvojenim strateškim aktima, kako bi se smanjio prostor za diskreciju i „tempiranje“ promotivnih aktivnosti u doba izborne kampanje;
 - 8) Postavljanje ograničenja ili dodatnih mehanizama odobravanja i provere za preuzimanje novih obaveza, oprost dugova, odricanje od javne imovine i za javne rashode u periodu izborne kampanje;
 - 9) Detaljnije i sveobuhvatnije uređivanje pitanja javnog i političkog oglašavanja;
 - 10) Zakonsko preciziranje ovlašćenja Vladei drugih organa vlasti kada su u „tehničkom mandatu“, u cilju da se ona svede na obavljanje neodložnih poslova;
 - 11) Preciziranje dužnosti pojedinih organa u vezi sa praćenjem poštovanja pravila koja imaju za cilj da spreče „funkcionersku kampanju“ i druge vidove zloupotrebe javnih resursa za potrebe kampanje.

Donošenje i primena „prelaznih rešenja“ do potpunog uređenja ove materije kroz izmene i dopune zakona:

- 1) Formiranje Nadzornog odbora pre izbora, uz široku saglasnost oko nezavisnosti i stručnosti članova, i angažovanje ovog tela na sprečavanju zloupotrebe javnih resursa;
- 2) Donošenje obavezujućih pravila ili preporuka REM o načinu izveštavanja medija o aktivnostima javnih funkcionera tokom kampanje (npr. bez video pokrivanja i audio snimka govora funkcionera);
- 3) Monitoring aktivnosti javnih funkcionera u kampanji od strane Agencije za borbu protiv korupcije;
- 4) Praćenje preuzimanja finansijskih obaveza od strane organa vlasti i povećanja javnih rashoda u toku izborne kampanje, koje bi vršio Fiskalni savet;
- 5) Revizija poslovanja korisnika budžeta u periodu izborne kampanje od strane Državne revizorske institucije;
- 6) Otvoreni poziv javnog tužilaštva za prijavljivanje zloupotreba javnih resursa u vezi sa izbornom kampanjom, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem i drugih povezanih krivičnih dela, stavljanje u izgled zaštite svedoka takvih događaja i istraživanje sumnji u postojanje ovih krivičnih dela i pre dobijanja krivičnih prijavi.

Predlozi u vezi sa uređivanjem medijske promocije učesnika na izborima

1.3. Za emitovanje bez naknade prenosa ili snimaka skupova:

- 1) Zabrana emitovanja prenosa ili snimaka predizbornih skupova, sa ili bez nadoknade;

Bez izmena Zakona moguće je precizirati pravila tako da je emitovanje prenosa ili snimaka ovakvih skupova zabranjeno, usled faktične nemogućnosti da se omogući potpuno ravnopravan tretman svih učesnika u izbornoj kampanji.

1.4. Za problem uvećanja cena predizbornog oglašavanja:

- 1) Ispitati mogućnosti za rešavanje problema kroz zakonsko uređivanje ove materije, kao i usklađenosti poslovne politike medija koji imaju posebne cenovnike za ovaj vid oglašavanja sa postojećom regulativom;
- 2) Razmotriti izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u delu koji se odnosi na raspodelu sredstava iz javnih izvora za finansiranje kampanje, tako da sredstva koja se dodeljuju svim učesnicima izbora koji polože izbornu jemstvo budu dovoljna za određenu količinu oglašavanja, prema važećim cenovnicima medija.

1.5. Za problem plaćanja troškova oglašavanja nakon okončanja izborne kampanje:

- 1) Preciziranje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti tako da se svi troškovi izborne kampanje moraju platiti do njenog okončanja. Lošije rešenje, ali bolje u odnosu na postojeće stanje bilo bi da se svi troškovi moraju platiti do podnošenja izveštaja o troškovima kampanje.

Bez izmena zakona, ukoliko postoji saglasnost političkih aktera za to, možda bi postojala mogućnost da se aktima REM precizira da „jednaki finansijski uslovi“ oglašavanja podrazumevaju obavezu PMU da ugovore plaćanje pruženih usluga unapred, do kraja kampanje, odnosno do isteka roka za podnošenje izveštaja.

1.6. Za problem prihvatanja odloženog plaćanja, isto kao u tački 3.3.

1.7. Za problem nedovoljno jasnog oglašavanja pod istim finansijskim i tehničkim uslovima:

- 1) Preciziranje pravila tako da bude jasno da li se mora naplatiti jednaka cena po jedinici mere (npr. sekund, strana), što bi bilo u korist ravnopravnosti učesnika na izborima, ili je dozvoljeno ponuditi popuste na količinu koji će jednako važiti za sve koji ispune određene uslove.

1.8. Za problem nedostupnih cenovnika i drugih uslova:

- 1) Propisivanje obaveze (možda je moguće učiniti i bez izmene propisa kada je reč o elektronskim medijima) da objave cenovnike oglašavanja u izbornoj kampanji i druge bitne podatke o uslovima plaćanja.

1.9. Za problem oglašavanja preko posrednika:

- 1) Izmena propisa tako da se oglašavanje u izbornoj kampanji može vršiti isključivo neposrednim ugovaranjem sa pružaocima medijskih usluga.

1.10. Za problem oglašavanja drugih subjekata u vezi sa izborima:

- 1) Preciziranje pravila tako da bi oglašavanje drugih lica (osim političkih subjekata) u vezi sa izborima bilo zabranjeno; kada se neka politička stranka, koalicija ili grupa građana koja je zastupljena u nekoj skupštini oglašava u vezi sa izborima, a na kraju ne podnese izbornu listu ili ta lista ne bude potvrđena, trebalo bi da bude u obavezi da u vezi sa tim troškovima podnese finansijski izveštaj.

1.11. Za problem oglašavanja državnih organa:

- 1) Utvrditi sveobuhvatna zakonska pravila o oglašavanju državnih organa, u okviru posebnog akta ili preciziranjem postojećih pravila u Zakonu o javnim nabavkama, Zakonu o oglašavanju i drugim propisima;
- 2) Bez izmene i donošenja pravila, problem se privremeno može rešiti uzdržavanjem državnih organa od bilo kakvog oglašavanja u vezi sa izborima, izrade i objavljivanja promotivnog materijala o rezultatima rada državnih organa, izuzev izrade izveštaja o radu, na osnovu zakonskih obaveza.

1.12. Za problem oglašavanja na internetu i društvenim mrežama:

- 1) Preciziranje pravila u vezi sa specifičnostima ove vrste medija i propisivanje nadležnosti REM, Nadzornog odbora ili drugog tela koje bi obezbedilo nezavisni nadzor.

1.13. Za problem nepotpunih pravila kada je reč o sadržini oglasnih poruka kod političkog oglašavanja:

- 1) Utvrđivanje pravila koja bi po svojoj sadržini bila primerena svrsi političkog oglašavanja, dopunom ili preciziranjem postojećih opštih pravila oglašavanja, naročito u vezi sa uporednim i obmanjujućim oglašavanjem.

Predlozi u vezi sa (ne)postupanjem državnih organa

1.14. Monitoring REM:

- 1) Preciziranje obaveza REM u vezi sa monitoringom postupanja emitera/PMU u izbornoj kampanji;
- 2) Objavljivanje podataka o monitoringu elektronskih medija/PMU tokom kampanje koji sprovodi stručna služba REM, u formi otvorenih podataka, tako da zainteresovani korisnici mogu vršiti ukrštanja i poređenja;
- 3) Na sličan način, treba objaviti baze podataka monitoringa REM sa svih ranijih izbora.

1.15. Vršenje nadzora REM

- 1) Utvrđivanje obaveze da REM po službenoj dužnosti prati ispunjavanje svih obaveza emitera/PMU, uključujući i to da li je oglašavanje omogućeno pod istim finansijskim uslovima (cena, rokovi plaćanja, popusti);
- 2) Utvrđivanje obaveze REM da objavi podatke prikupljene od emitera/PMU koji mogu biti značajni podnosiocima pritužbi.

1.16. Odluke REM o pojedinačnim pitanjima:

- 1) Utvrđivanje kratkog roka (48 sati) za REM da ispita sumnje u moguća kršenja pravila i obaveze objavljivanja odluka o tim pitanjima, kao i obaveze da objavi sve primljene pritužbe bez navođenja imena podnosilaca, kada je reč o fizičkim licima;
- 2) Organizovanje stručne debate o ranijim odlukama REM, u cilju unapređenja prakse i potreba za izmenom propisa.

1.17. Monitoring medija od strane Agencije:

- 1) Utvrđivanje obaveze da Agencija za borbu protiv korupcije vrši samostalni monitoring medija za vreme trajanja izborne kampanje;
- 2) Uvođenje takve prakse i pre utvrđivanja obaveze, jer za to ne postoji pravna prepreka.

1.18. Objavljivanje podataka na sajtu Agencije:

- 1) Poboljšanje preglednosti i funkcionalnosti registra izveštaja o finansiranju kampanje i objavljivanje podataka u otvorenom formatu;
- 2) Preciziranje podzakonskog akta za izveštavanje o finansiranju kampanje, tako da se predvidi vidljivost svih bitnih podataka o oglašavanju u medijima.

1.19. Nadzorni odbor:

- 1) Definisane statusa i nadležnosti Nadzornog odbora ili prenošenje njegovih nadležnosti na drugo telo koje već sada ispunjava uslove nezavisnosti u odnosu na učesnike izbora;
- 2) Bez izmene zakona: pravovremeno formiranje Nadzornog odbora (pre raspisivanja izbora), uz predlaganje članova koji uživaju poverenje šireg kruga političkih subjekata i javnosti, uz javni poziv zainteresovanim licima da dostave svoju kandidaturu ovlašćenim predlagачima.

1.20. Promotivni materijali državnih organa – videti tačku 3.9.

Dodatak – preporuke za postupanje pojedinih organa u vezi sa finansiranjem kampanje, koje su u vezi i sa problemima iz ove analize

Ministarstvo pravde u saradnji sa Ministarstvom finansija: Formiranje radne grupe za izmenu i dopunu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koja bi uzela u obzir nacrt izmena i dopuna zakona pripremljen od strane radne grupe iz 2014, mišljenja TAIEK eksperta, preporuke ODIHR, ali i sve druge uočene slabosti i nedostake zakonskih rešenja iz nezavisnog monitoringa. U rad grupe bi trebalo uključiti na primeren način predstavnike političkih stranaka (npr. proširena radna grupa), kao i Agencije za borbu protiv korupcije, a zatim ga izneti na javnu raspravu.

Ministarstvo pravde: formiranje radne grupe radi izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u delu koji se odnosi na razdvajanje javne i političke funkcije (član 29), odnosno Zakona o sprečavanju korupcije (član 50), kako bi se ova norma upotpunila i precizirala, uzimajući u obzir preporuke ODIHR i nalaze nezavisnog monitoringa. O ovom tekstu bi na primeren način trebalo da se izjasne političke stranke, Agencija za borbu protiv korupcije i takođe bi trebalo da bude iznet na javnu raspravu.

Ministarstvo pravde: formiranje radne grupe radi izmena drugih povezanih propisa, u vezi sa krivičnim gonjenjem krivičnih dela koja su u vezi sa nezakonitim finansiranjem kampanje. I za ove izmene je potrebno sprovesti javnu raspravu.

Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo trgovine: formiranje radne grupe koja bi se bavila rešavanjem najhitnijih pitanja izmene medijskog zakonodavstva i propisa o državnom i političkom oglašavanju, a pre sveobuhvatnijih reformi koje će doći na red nakon usvajanja Medijske strategije.

Narodna skupština: organizovanje javnog slušanja povodom izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne antikorupcijske strategije i povodom dosadašnjih izveštaja o finansiranju kampanje i kontroli finansiranja kampanje.

Narodna skupština: izbor nedostajućih članova u Savetu REM i Odboru Agencije.

Regulatorno telo za elektronske medije: preciziranje pravila za postupanje PMU u vezi sa kampanjom, kao i internih pravila postupanja REM u vezi sa monitoringom kampanje, u okviru postojećeg zakonskog okvira i nakon njegove izmene, i objavljivanje tih pravila.

Agencija za borbu protiv korupcije: preciziranje pravila postupanja u kontroli finansiranja izborne kampanje, uporedo sa izmenom zakonskog okvira i objavljivanje tih pravila.

Javno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, REM i drugi nadležni organi: javni poziv svima koji imaju saznanja o kršenju pravila da ih prijave na poverljiv način i pravovremeno objavljivanje nalaza ispitivanja i informacija o preduzetim merama. Ovi organi treba da objave nalaze ispitivanja i informacija o preduzetim merama i u vezi sa nepravilnostima sa ranije održanih izbora, kao i po pitanjima koja su iskrsla u međuizbornom periodu.

Nedavna najava formiranja radne grupe Vlade „koja će raditi sa ODIHR na daljoj reformi izbornog procesa,”¹⁶ ukoliko se u nju uključe i predstavnici drugih državnih organa na primeren način, eventualno bi mogla imati ulogu koordinatora u sprovođenju gore navedenih reformi, kako bi se poštovali rokovi potrebni da reforme donesu efekat pre početka kampanje za naredne parlamentarne izbore.

¹⁶<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10680-preporuke-odihr-izborni-uslovi-i-radna-grupa-vlade>