

**IZVEŠTAJ O RADU  
NADZORNOG ODBORA ZA IZBORNU KAMPANJU**

Beograd, januar 2024. godine

## I.     **NORMATIVNO PRAVNI OKVIR**

Nadzorni odbor za izbornu kampanju (u daljem tekstu: Nadzorni odbor) izabran je na osnovu člana 145. Zakona o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 14/22), koji glasi:

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

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

(3) Članovi Nadzornog odbora ne mogu biti članovi organa političkih stranaka.

(4) Predsednika Nadzornog odbora biraju između sebe članovi Nadzornog odbora tajnim glasanjem.

Radi lakšeg praćenja rada i aktivnosti Nadzornog odbora za izbore 2023. godine u daljem prikazu ovog Izveštaja analiziraju se elementi koji su relevantni za rad ovog tela.

## II.    **NADLEŽNOST NADZORNOG ODBORA**

Nadležnost Nadzornog odbora propisana je **članom 146. Zakona o izboru narodnih poslanika** koji glasi:

Nadzorni odbor:

- 1) prati predizborne aktivnosti i ukazuje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku;
- 2) kontroliše postupanje javnih medijskih servisa u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje uslova za nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavljanje podnosilaca proglašanih izbornih lista i kandidata sa proglašanih izbornih lista;
- 3) predlaže mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa;
- 4) obraća se javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata;
- 5) upozorava na postupke političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata;
- 6) donosi svoj poslovnik.

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

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

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

Uslove za rad Nadzornog odbora obezbeđuje Narodna skupština.

### **III. SASTAV NADZORNOG ODBORA**

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

Narodna skupština Republike Srbije je na Prvoj sednici Drugog redovnog zasedanja u Trinaestom sazivu održanoj 26. oktobra 2023. godine, donela Odluku o imenovanju članova Nadzornog odbora za izbornu kampanju, RS Broj 54, u sledećem sastavu:

- Svetislav Gončić, upravnik Narodnog pozorišta u Beogradu,
- Aleksandar Milosavljević, doktor političkih nauka,
- prof. dr Dragan Vučinić, redovni profesor,
- dr Jovanka Matić, doktor političkih nauka,
- dr Slobodan Prvanović, naučni savetnik,
- prof. dr Branko M. Rakić, redovni profesor,
- prof. dr Miodrag Savović, savetnik za pravna pitanja,
- prof. dr Bojan tubić, vanredni profesor,
- mr Vojin Vučićević, magistar ekonomskih nauka,
- Aleksandar Stamatović, prvak Opere.

Članovi Nadzornog odbora biraju predsednika između sebe, tajnim glasanjem. Na prvoj konstitutivnoj sednici održanoj 26. oktobra 2023. godine, za predsednika Nadzornog odbora većinom glasova izabran je Svetislav Gončić.

### **IV. JAVNOST RADA NADZORNOG ODBORA**

Rad Nadzornog odbora bio je javan, na veb prezentaciji Narodne skupštine, preko postavljenog banera „NADZORNI ODBOR ZA IZBORNU KAMPANJU“ nalaze se informacije kao što su: sastav Nadzornog odbora, nadležnost, mejl adresa, informacije o održanim sednicama, kao i dokumenta nastala u radu Nadzornog odbora: sazivi sednica, zapisnici, saopštenja i stavovi Nadzornog odbora o konkretnim pitanjima. Predstavnicima sredstava javnog informisanja bilo je omogućeno prisustvovanje sednicama odbora u skladu sa aktima Narodne skupštine kojima se uređuje unutrašnji red u Narodnoj skupštini.

Po konsituisanju 13. novembra 2023. godine, Nadzorni odbor se obratio javnosti saopštenjem u kome je ukazano da ovo telo, izabrano od strane Narodne skupštine, u sprovođenju izbora vrši opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašanih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa. Nadzorni odbor je, u skladu sa širokim i značajnim nadležnostima koje su mu poverene Zakonom, u svom saopštenju pozvao javnost, odnosno sve subjekte koji su učesnici, posmatrači ili su na drugi način zainteresovani za izborni proces, da svoje predloge, primedbe, saznanja o eventualnim nepravilnostima ili sugestije upute Nadzornom odboru za izbornu kampanju uz podsećanje da izborna kampanja za parlamentarne izbore traje do 14. decembra 2023. godine u ponoć, kao i da se u tom kratkom roku moraju obaviti mnogi poslovi koji su u nadležnosti Nadzornog odbora. Takođe, upućen je apel svim učesnicima u izbornom procesu da na civilizovan, pristojan i dostojanstven način predstave pluralizam političkih ideja za koje se zalažu jer tolerantan politički ton kampanje jedini može doprineti stabilnosti društva i razvoju pluralizma i društvene solidarnosti.

Takođe, Nadzorni odbor je naglasio i da će svojim proaktivnim ponašanjem nastojati da na osnovu sopstvenih saznanja doprinese obezbeđivanju poštovanja propisanih nadležnosti kako bi se unapredio izborni proces, kao jedna od bitnih komponenti parlamentarne demokratije u Republici Srbiji.

Nadzorni odbor se 14. novembra 2023. godine obratio javnosti drugim saopštenjem u kome je podsetio da polazeći od člana 146. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika, izražava zabrinutost zbog postupaka svih učesnika u izbornom procesu i posebno medijskih sadržaja usmerenih na diskreditaciju izbornih učesnika zasnovanu na političkom ubeđenju ili članstvu u političkoj organizaciji i na narušavanje moralnog integriteta ličnosti izbornih kandidata. Takođe, Nadzorni odbor je uputio apel svim učesnicima izbornog procesa kao i svim medijima koji izveštavaju, radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata, da se uzdrže od podsticanja mržnje i napada na ličnost kandidata kao i svim nadležnim organima da u okviru svojih ovlašćenja doprinesu suzbijanju delovanja koja ugrožavaju regularnost izbornog procesa.

Nadzorni odbor se 4. decembra 2023. godine obratio javnosti trećim saopštenjem u kome je navedeno da u skladu sa članom 146. Zakona o izboru narodnih poslanika, Nadzorni odbor za izbornu kampanju radi obezbeđivanja uslova za nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavljanje podnosilaca proglašanih izbornih lista i kandidata sa proglašanih izbornih lista, a u cilju poštovanja jednakosti kandidata u izlaganju njihovih izbornih programa, poziva sve imaoce javnih ovlašćenja koji odlučuju o raspolaganju javnim prostorijama da obezbede ravnopravan pristup svim izbornim učesnicima pod jednakim uslovima. Takođe je navedeno da Nadzorni odbor apeluje na sve donosioce odluka o upotrebi prostorija u javnoj svojini da se pri odlučivanju vode principom ravnopravnosti i jednakosti svih izbornih učesnika kao i da sva zainteresovana lica mogu uputiti podnesak Nadzornom odboru putem pošte ili na mejl adresu nadzorni.odbor@parlament.rs, koja je istaknuta na internet stranici Narodne skupštine.

## **V. RAD NADZORNOG ODBORA**

### **5.1. Poslovnik Nadzornog odbora**

Na osnovu člana 146. stav 1. tačka 6. Zakona o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 14/22), Nadzorni odbor je na Drugoj sednici održanoj 10. novembra 2023. godine, doneo POSLOVNIK NADZORNOG ODBORA ZA IZBORNU KAMPANJU.

#### **5.1.1. Predsednik Nadzornog odbora**

Članom 6. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da Predsednik Odbora:

- predstavlja Odbor,
- saziva sednice Odbora i predsedava sednicama Odbora,
- potpisuje akte Odbora,
- obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i ovim poslovníkom.
- Predsednik Odbora može da ovlasti člana Odbora da ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti za obavljanje funkcije.

Članom 7. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da Članovi Odbora imaju pravo i obavezu da:

- redovno prisustvuju sednicama Odbora,
- učestvuju u raspravi o pitanjima koja su na dnevnom redu sednice Odbora, daju predloge i glasaju o svakom predlogu o kome se odlučuje na sednici, kao i da izdvoje svoje mišljenje prilikom usvajanja saopštenja za javnost.

#### 5.1.2. Sednice Nadzornog odbora

Članom 8. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- Odbor radi u sednicama.
- Sednicu Odbora saziva predsednik Odbora.
- Saziv sednice Odbora dostavlja se članovima Odbora, po pravilu, elektronskom poštom, najkasnije 24 sata pre vremena određenog za održavanje sednice, a po potrebi sednice se sazivaju telefonom ili na drugi odgovarajući način.
- Izuzetno, kada u opravdanim slučajevima Odbor nije u mogućnosti da se sastane radi održavanja sednice, sednica Odbora može da se održi elektronskim putem. U sazivu za elektronsku sednicu obavezno se navodi razlog održavanja elektronske sednice.

Članom 9. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- Pravo da predloži materijal za sednicu Odbora ima svaki član Odbora (u daljem tekstu: Predlagač).
- Predlagač dostavlja materijal Odboru preko Službe Narodne skupštine.
- Materijal se dostavlja elektronskim putem najkasnije 24 sata pre održavanja sednice Odbora na kojoj se materijal razmatra.

Članom 10. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- Sednica može da bude održana kada joj prisustvuje većina od ukupnog broja članova Odbora.
- Sednicom predsedava predsednik Odbora, odnosno u njegovom odsustvu član Odbora koga predsednik Odbora ovlasti.
- U slučaju da predsednik Odbora mora da napusti sednicu, predsedavanje preuzima član Odbora koga predsednik Odbora ovlasti.

Članom 11. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- Primedbe na zapisnik može da iznese svaki član Odbora.
- Ukoliko nema iznetih primedbi na zapisnik, predsednik Odbora stavlja na glasanje zapisnik u predloženom tekstu.
- O iznetim primedbama na zapisnik, Odbor odlučuje redom kojim su iznete u raspravi.
- Nakon odlučivanja o primedbama na zapisnik, predsednik Odbora konstatuje da je zapisnik usvojen u predloženom tekstu, odnosno sa prihvaćenim primedbama.
- Predsednik Odbora potpisuje zapisnik.

Članom 12. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- Dnevni red sednice utvrđuje Odbor.
- Pravo da predloži izmenu ili dopunu predloženog dnevnog reda ima svaki član Odbora.
- O predlozima za izmenu ili dopunu predloženog dnevnog reda odlučuje se bez rasprave, redom kojim su predlozi izneti na sednici.
- Nakon izjašnjavanja o predlozima za izmenu, odnosno dopunu predloženog dnevnog reda, Odbor glasa o usvajanju dnevnog reda u celini.
- Na sednici se radi po tačkama utvrđenog dnevnog reda.
- Pre otvaranja rasprave po tački dnevnog reda, predsednik Odbora ili predlagač materijala izveštava Odbor o sadržini materijala.
- Pošto utvrdi da je rasprava po tački dnevnog reda iscrpljena, predsednik Odbora zaključuje raspravu o tački dnevnog reda, nakon čega se prelazi na odlučivanje.

Članom 13. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- Pošto utvrdi da je rasprava po tački dnevnog reda iscrpljena, predsednik Odbora zaključuje raspravu o tački dnevnog reda, nakon čega se prelazi na odlučivanje.
- Ukoliko je izneto više predloga u okviru jedne tačke dnevnog reda, predsednik Odbora stavlja na glasanje predloge redom kojim su izneti.
- Odbor odlučuje većinom glasova prisutnih članova Odbora.
- Članovi Odbora glasaju za, protiv ili uzdržan za izneti predlog.
- Svaki član Odbora ima pravo na izdvojeno mišljenje.

Članom 14. Poslovnika Nadzornog odbora propisano je da:

- O radu na sednici Odbora sačinjava se zapisnik.
- Zapisnik sadrži glavne podatke o radu na sednici, naročito o predlozima o kojima se raspravljalo, sa imenima učesnika u raspravi, o odlukama, zaključcima i drugim aktima koji su na sednici doneti, kao i o rezultatima svih glasanja na sednici.

Od konstituisanja do dana usvajanja Izveštaja o radu Nadzorni odbor je održao ukupno **8 sednica** na kojima je razmatrao **49 tačaka** dnevnog reda.

## 5.2. Odluke Nadzornog odbora

Na Drugoj sednici održanoj 10. novembra 2023. godine, Nadzorni odbor je doneo *Poslovnik Nadzornog odbora* kojim je uređena organizacija, način rada i odlučivanja, kao i druga pitanja od značaja za rad Nadzornog odbora.

Na Čvrtoj sednici održanoj 21. novembra 2023. godine, Nadzorni odbor je doneo *Odluku o naknadama i drugim troškovima u vezi rada Nadzornog odbora za izbornu kampanju* kojom je utvrđeno da predsedniku i članovima Nadzornog odbora pripada odgovarajuća mesečna naknada za angažovanje na obavljanju poslova sprovođenja opšteg nadzora nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašanih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje za izbore koji su raspisani za 17. decembar 2023. godine, počev od dana imenovanja, do okončanja svih izbornih radnji. Istom odlukom predviđeno je i da članovi Nadzornog odbora koji nemaju

prebivalište na teritoriji Grada Beograda imaju pravo na naknadu putnih troškova koji nastaju u vezi sa njihovim radom u Nadzornom odboru, na osnovu evidencije o prisutnosti koja se vodi za svaku aktivnost i uz prethodnu saglasnost generalnog sekretara Narodne skupštine.

### 5.3. Postupanje Nadzornog odbora po predlozima

Na Trećoj sednici održanoj 14. novembra Nadzorni odbor je razmatrao i većinom glasova odbio kao neosnovan predlog koji je uputio član Nadzornog odbora dr Slobodan Prvanović i to:

- Predlog povodom obraćanja Aleksandra Vučića, predsednika Republike Srbije na predizbornom skupu u Smederevu, od 12. novembra 2023. godine;

Na Četvrtoj sednici održanoj 21. i 28. novembra 2023. godine, Nadzorni odbor je razmatrao i većinom glasova odbio kao neosnovana dva predloga koja je uputio član Nadzornog odbora dr Slobodan Prvanović i to:

- Predlog dopisa čelnicima svih opština u republici Srbiji sa zahtevom da se svim izbornim listama obezbedi predstavljanje građanima, od 17. novembra 2023. godine;
- Predlog povodom gostovanja Aleksandra Vučića predsednika Republike Srbije na televiziji Pink, od 18. novembra 2023. godine.

Na Petoj sednici koja je započeta 5. decembra 2023. godine a koja je nastavljena 11. decembra 2023. godine, Nadzorni odbor je razmatrao i većinom glasova nije prihvatio deset predloga koje je uputio član Nadzornog odbora dr Slobodan Prvanović, dva predloga koje je uputio član prof. dr Dragan Vučinić pet predloga koje je uputila član dr Jovanke Matić i to:

- Predlog dr Slobodana Prvanovića za formiranje liste institucija i organizacija koje bi Nadzorni odbor pozvao na sastanke, od 20. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića da se usvoji tekst o funkcionerskoj kampanji, od 17. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića da se na sednicu Nadzornog odbora za izbornu kampanju pozove sudija Sava Đurđić, bivši član Visokog saveta sudstva, od 23. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom obraćanja Aleksandra Vučića, predsednika Republike Srbije na vojnom aerodromu u Batajnici, od 24. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom obraćanja Aleksandra Vučića, predsednika Republike Srbije na predizbornom skupu u Kraljevu, od 25. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom gostovanja Aleksandra Vučića, predsednika Republike Srbije na televiziji Pink, u emisiji Hit-tvit, od 26. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom gostovanja Aleksandra Vučića, predsednika Republike Srbije, na TV Hepi, od 29. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom intervjua predsednika Republike Aleksandra Vučića televiziji Pink, od 1. decembra 2023. godine;

- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom nastupa predsednika Republike Aleksandra Vučića na predizbornom skupu jedne političke opcije, od 2. decembra 2023. godine u Beogradu;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića da se na sastanak sa Nadzornim odborom pozove predsednik Republike Aleksandar Vučić, od 3. decembra 2023. godine;
- Predlog prof. dr Dragana Vučinića da Nadzorni odbor uputi obaveštenje javnosti, od 1. decembra 2023. godine;
- Predlog prof. dr Dragana Vučinića da Nadzorni odbor objavi saopštenje u cilju zaštite moralnog integriteta ličnosti više kandidata na izborima, od 30. novembra 2023. godine;
- Predlog prof. dr Dragana Vučinića da Nadzorni odbor za izbornu kampanju donese odluku, od 27. novembra 2023. godine;
- Predlog dr Jovanke Matić da Nadzorni odbor za izbornu kampanju zatraži ekspertsko mišljenje od pravnih stručnjaka, od 20. novembra 2023. godine;
- Predlog saopštenja dr Jovanke Matić, od 29. novembra 2023. godine;
- Predlog saopštenja dr Jovanke Matić, od 3. decembra 2023. godine;
- Predlog saopštenja o „slučaju Miketić“ dr Jovanke Matić, od 3. decembra 2023. god

Na Šestoj sednici održanoj održanoj 18. decembra 2023. godine, Nadzorni odbor je razmatrao i većinom glasova nije prihvatio jedan predlog koji je uputila član dr Jovanke Matić i pet predloga koje je uputio član Nadzornog odbora dr Slobodan Prvanović, i to:

- Predlog dr Jovanke Matić povodom emisije Hit-tvit, od 11. decembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom nastupa Aleksandra Vučića, predsednika Republike Srbije, na televiziji Pink, od 8. decembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom intervjua Aleksandra Vučića na televiziji Pink, od 9. decembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom nastupa Aleksandra Vučića na televiziji Hepi, od 11. decembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom nastupa Aleksandra Vučića na televiziji Prva, od 13. decembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića povodom nastupa Aleksandra Vučića na televiziji Pink, od 14. decembra 2023. godine.

Na Sedmoj sednici održanoj održanoj 25. decembra 2023. godine, Nadzorni odbor je razmatrao i većinom glasova nije prihvatio jedan predlog koji je uputila član dr Jovanke Matić, jedan predlog koji je uputio član dr Slobodan Prvanović i jedan predlog koji je uputio član prof. dr Dragan Vučinić i to:

- Predlog dr Jovanke Matić da Nadzorni odbor za izbornu kampanju predloži Narodnoj skupštini Republike Srbije da pokrene inicijativu za razrešenje svih članova Saveta REM-a, od 18. decembra 2023. godine;
- Predlog dr Slobodana Prvanovića da Nadzorni odbor usvoji stav da su izbori održani 17. decembra 2023. godine bili neregularni u aspektu izborne kampanje, od 18. decembra 2023. godine;



- Predlog prof. dr Dragana Vučinića, od 20. decembra 2023. godine.

5.4. Postupanje Nadzornog odbora po zahtevima, predstavkama i prijavama

5.4.1. Nadzorni odbor je razmatrao predstavku koju je dostavila Akademija ženskog liderstva 15. novembra 2023. godine a koja se odnosila na zahtev za uključivanje rodne perspektive u izbornu administraciju i jednoglasno odlučio da uputi dopis podnosiocu predstavke u vezi poštovanja člana 47. Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

5.4.2. Nadzorni odbor je razmatrao predstavku građana dostavljenu 16. novembra 2023. godine, u vezi medijskih nastupa pojedinih članova Nadzornog odbora i većinom glasova odlučeno je da tim radnjama članovi nisu prekršili Poslovnik Nadzornog odbora.

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

- Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Miloša Terzića, člana političke stranke Srpske napredne stranke*, koju je podnela Posmatračka misija CRTA, 01 Broj: 013-2005/23-13 od 20. novembra 2023. godine, a imajući u vidu da u prijavi nije naveden zakon i član zakona koji je prekršen, Nadzorni odbor skreće pažnju da je članom 37. Zakona o javnom informisanju i medijima („Službeni glasnik RS“ broj 92/23) definisano šta nije medij te je u stavu 2. navedenog člana definisano da medij u smislu zakona nisu: platforma, poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova, niti bilo koja druga samostalna elektronska publikacija, poput blogova, veb-prezentacija i sličnih elektronskih prezentacija, osim ako nisu registrovane u Registru medija u skladu sa Zakonom;
- Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv političke stranke Srpska napredna stranka sa sedištem u Beogradu i Pružaoca medijske usluge: Privredno društvo RADIO TELEVIZIJA KRALJEVO I IBARSKE NOVOSTI d.o.o, Kraljevo, odnosno skraćeno TV Kraljevo, sa sedištem u Kraljevu*, koju je podnela Posmatračka misija CRTA, 01 Broj: 013-2005/23-16 od 30. novembra 2023. godine, povodom navodnog korišćenja govora mržnje i vođenja negativne kampanje protiv opozicione izborne liste na lokalnim izborima, napominjemo da je Nadzorni odbor za izbornu kampanju obrazovan Odlukom Narodne skupštine a u skladu sa članom 145. Zakona o izboru narodnih poslanika koji u stavu 1. propisuje da u sprovođenju izbora opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašanih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti sprovodi Nadzorni odbor za izbornu kampanju. Predmetna prijava odnosi se na kršenje člana 71. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“ broj 92/23) kojim je propisana zabrana govora mržnje. Član 71. istog zakona propisuje da se regulator stara da

programski sadržaj pružaoca medijske usluge ne sadrži informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija, mržnja ili nasilje zbog rase, boje kože, predaka, državljanstva, nacionalne pripadnosti, jezika, verskih ili političkih ubeđenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, imovnog stanja, rođenja, genetskih osobenosti, zdravstvenog stanja, invaliditeta, bračnog i porodičnog statusa, osuđivanosti, starosne dobi, izgleda, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugih stvarnih, odnosno pretpostavljenih ličnih svojstava. Članom 125. stav 1. tačka 8) istog zakona propisana je novčana kazna koja se primenjuje u slučaju prekršaja iz člana 71. Zakona o elektronskim medijima. Imajući u vidu propisane nadležnosti Nadzornog odbora za izbornu kampanju predlažemo da se obratite nadležnom regulatornom telu za elektronske medije koje je nadležno da u skladu sa članom 7. stav 1. tačka 10) Zakona o elektronskim medijima izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom.

Nadzorni odbor za izbornu kampanju podseća da je u svom saopštenju od 13. novembra 2023. godine pozvao sve učesnike u izbornom procesu da na civilizovan, pristojan i dostojanstven način predstave pluralizam političkih ideja za koje se zalažu. Još jednom, Nadzorni odbor za izbornu kampanju naglašava da tolerantan politički ton kampanje jedini može da doprinese stabilnosti društva i razvoju pluralizma i društvene solidarnosti. U tom smislu, Nadzorni odbor apeluje da se predmetna izjava ukloni sa zvaničnog Instagram profila Srpske napredne stranke;

- Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv POMORAVSKOG GLASNIKA d.o.o. Niš i Vladimira Orlića člana političke stranke Srpska napredna stranka*, koju je podnela Posmatračka misija CRTA 01 Broj: 013-2005/23-25 od 8. decembra 2023. godine povodom navodne povrede dostojanstva ličnosti i vođenja negativne kampanje protiv drugih izbornih kandidata napominjemo da se predmetna prijava odnosi na kršenje člana 61. stav 1. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“ broj 92/23) kojim je propisana opšta obaveza pružalaca medijske usluge u odnosu na programske sadržaje i člana 70. Zakona o elektronskim medijima kojim je propisana obaveza poštovanja ljudskih prava u pružanju medijskih usluga. Članom 125. stav 1. tačka 2) istog zakona propisana je novčana kazna koja se primenjuje u slučaju prekršaja iz člana 61. Zakona o elektronskim medijima, dok je u stavu 1. tačka 8) istog člana propisana novčana kazna u slučaju prekršaja iz člana 70. Zakona o elektronskim medijima. Imajući u vidu propisane nadležnosti Nadzornog odbora za izbornu kampanju, predlažemo da se obratite nadležnom regulatornom telu za elektronske medije koje je nadležno da u skladu sa članom 7. stav 1. tačka 10) Zakona o elektronskim medijima izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom;
- Postupajući po *Prijavama zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv Vladimira Đukanovića člana političke stranke Srpska napredna stranka i RTV Kučevo d.o.o. Kučevo*, koju je podnela Posmatračka misija CRTA 01 Broj: 013-2005/23-27 od 12. decembra 2023. godine povodom navodne upotrebe govora mržnje i povrede dostojanstva ličnosti i vođenja negativne kampanje protiv drugih izbornih kandidata napominjemo da se predmetna prijava odnosi na

kršenje člana 61. stav 1. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“ broj 92/23) kojim je propisana opšta obaveza pružalaca medijske usluge u odnosu na programske sadržaje i članova 70. i 71. Zakona o elektronskim medijima kojima je propisana obaveza poštovanja ljudskih prava u pružanju medijskih usluga i zabrana govora mržnje.

Članom 125. stav 1. tačka 2) istog zakona propisana je novčana kazna koja se primenjuje u slučaju prekršaja iz člana 61. Zakona o elektronskim medijima, dok je u tačkama 7) i 8) istog stava propisana novčana kazna u slučaju prekršaja iz člana 70. odnosno 71. Zakona o elektronskim medijima. Imajući u vidu propisane nadležnosti Nadzornog odbora za izbornu kampanju, predlažemo da se obratite nadležnom regulatornom telu za elektronske medije koje je nadležno da u skladu sa članom 7. stav 1. tačka 10) Zakona o elektronskim medijima izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom;

- Postupajući po *Prijavi zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku protiv političke stranke Srpske napredne stranke*, koju je podnela Posmatračka misija CRTA, 01 Broj: 013-2005/23-28 od 12. decembra 2023. godine, a imajući u vidu da u prijavi nije naveden zakon i član zakona koji je prekršen, Nadzorni odbor skreće pažnju da je članom 37. Zakona o javnom informisanju i medijima („Službeni glasnik RS“ broj 92/23) definisano šta nije medij te je u stavu 1. navedenog člana definisano da medij u smislu zakona nisu: knjiga, film, nosač audio i audio-vizuelnog sadržaja, naučni i stručni časopis namenjen prvenstveno informisanju ili obrazovanju određene profesionalne grupe, ostale štampane publikacije, katalog koji sadrži isključivo obaveštenja, oglase, reklame i informacije namenjene tržištu ili bilten i slične publikacije namenjene internom informisanju, elektronska publikacija državnih organa i organizacija, ustanova, javnih preduzeća i privrednih društava, preduzetnika i njihovih udruženja, službeno glasilo, štampana stvar poput letaka, plakata i sličnih sredstava javnog obaveštavanja, druga publikacija u smislu propisa kojim se uređuje izdavaštvo, kao ni internet-pretraživači i agregatori, kao i da je stavom 2. istog člana navedeno da mediji nisu ni platforme, poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova, niti bilo koja druga samostalna elektronska publikacija, poput blogova, veb-prezentacija i sličnih elektronskih prezentacija, osim ako nisu registrovane u Registru medija u skladu sa ovim zakonom.

5.4.4. Biro za društvena istraživanja BIRODI podneo je Nadzornom odboru dve prijave zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom procesu. Nadzorni odbor je, postupajući u skladu sa Zakonom utvrđenim nadležnostima, doneo odgovarajuće zaključke:

- Postupajući po *Prijavi Biroa za društvena istraživanja BIRODI: 01 Broj: 013-2005/23-14 od 25. novembra 2023. godine*, Nadzorni odbor za izbornu kampanju je pregledao dostavljeni video sadržaj i s tim u vezi skrećemo pažnju na odredbe člana 145. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika kojim je propisano da u sprovođenju izbora opšti nadzor nad postupcima

političkih stranaka, podnosilaca proglašanih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti sprovodi Nadzorni odbor za izbornu kampanju. Takođe, pregledajući dostavljeni materijal nije uočeno da isti sadrži izjave podnosilaca proglašanih izbornih lista i kandidata za narodne poslanike. Istovremeno Nadzorni odbor skreće pažnju na odredbe člana 2. Zakona o javnim medijskim servisima kojim je propisano da javni medijski servis čine republički i pokrajinski javni medijski servis. Republički javni medijski servis je Javna medijska ustanova „Radio-televizija Srbije”, sa sedištem u Beogradu. Pokrajinski javni medijski servis je Javna medijska ustanova „Radio-televizija Vojvodine”, sa sedištem u Novom Sadu;

- Postupajući po Prijavi Biroa za društvena istraživanja BIRODI: 01 Broj: 013-2005/23-15 od 27. novembra 2023. godine, Nadzorni odbor zahvalio se na dostavljenoj analizi izveštavanja o javnim funkcionerima u okviru centralnih informativnih emisija na RTS od 1. do 15. novembra 2023. godine. Takođe skrenuta je pažnja da su parlamentarni izbori u Republici Srbiji raspisani za 17. decembar 2023. godine, te da je članom 62. stav 7. Zakona o elektronskim medijima propisano da trideset dana pre dana određenog za glasanje mediji ne mogu izveštavati o zvaničnim javnim skupovima na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti (putevi, mostovi, škole, bolnice, fabrike i sl.), odnosno obeležava početak izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave. Nadležan organ za nadzor nad primenom Zakona o elektronskim medijima je nadležno regulatorno telo čiji delokrug rada je propisan članom 7. Zakona o elektronskim komunikacijama. Takođe, Nadzorni odbor obratio se Radio televiziji Srbije sa zahtevom za dostavljanje informacije o predstavnicima RTS za zaključenje sporazuma kojim se utvrđuju broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca proglašanih izbornih lista (član 144. Zakona o izboru narodnih poslanika). U narednom periodu planiran je sastanak sa predstavnicima RTS radi dobijanja informacija o potpisanom sporazumu sa predstavnicima proglašanih izbornih lista.

5.4.5. Nezavisno udruženja novinara Srbije (NUNS) uputio je 14. decembra 2023. godine Nadzornom odboru za izbornu kampanju predstavku 01 Broj: 013-2005/23-30 sa zahtevom za preduzimanjem nadzora u okviru datih nadležnosti.

- Postupajući po predstavi koju je podnelo Nezavisno udruženja novinara Srbije od 14. decembra 2023. godine Nadzorni odbor konstatuje da se predmetna predstavka odnosi na kršenje člana 387. stav 4. Krivičnog zakonika kojim se propisuje da ko širi ili na drugi način učini javno dostupnim tekstove, slike ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu će se kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine. Imajući u vidu propisane nadležnosti Nadzornog odbora za izbornu kampanju predlažemo da se obratite nadležnom organu. Takođe, predmetna predstavka se odnosi i na kršenje člana 72. stav 3. Zakona o elektronskim medijima. Nadzorni odbor za izbornu kampanju ukazuje da se

u navedenom stavu propisuje da se Regulator stara da pružaoci medijske usluge ne objavljuju pornografske sadržaje nastale iskorišćavanjem maloletnog lica, niti programske sadržaje koji propagiraju ili reklamiraju prostituciju. Članom 125. stav 1. tačka 9) istog zakona propisana je novčana kazna koja se primenjuje u slučaju prekršaja iz člana 72. Zakona o elektronskim medijima. Imajući u vidu propisane nadležnosti Nadzorni odbor za izbornu kampanju predlaže da se obratite nadležnom regulatornom telu za elektronske medije koje je nadležno da u skladu sa članom 7. stav 1. tačka 10) Zakona o elektronskim medijima izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom. Ujedno Nadzorni odbor za izbornu kampanju ukazuje da je članom 37. Zakona o javnom informisanju i medijima („Službeni glasnik RS“ broj 92/23) definisano šta nije medij te je u stavu 2. navedenog člana definisano da medij u smislu zakona nisu: platforma, poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova, niti bilo koja druga samostalna elektronska publikacija, poput blogova, veb-prezentacija i sličnih elektronskih prezentacija, osim ako nisu registrovane u Registru medija u skladu sa Zakonom.

5.4.6. Zamenik člana Republičke izborne komisije Bojan Pudar uputio je 8. decembra 2023. godine Nadzornom odboru za izbornu kampanju predstavku 01 Broj: 013-2005/23-26 u vezi obezbeđivanja emitovanja predizbornog spota izborne liste „Dobro jutro Srbijo“ na Javnom medijskom servisu Radio televizija Srbije.

- Nadzorni odbor je na sastanku koji se održao 11. decembra 2023. godine, upoznao predstavnike Radio televizije Srbije sa sadržajem dostavljene predstavke i zatražio pojašnjenja u vezi sa navedenim postupanjem Radio televizije Srbije. Obaveštavamo Vas da su predstavnici Radio televizije Srbije u odgovoru Nadzornom odboru za izbornu kampanju istakli da navedeni video materijal nije emitovan jer nije bio u skladu sa glavom III Pravila o praćenju izborne kampanje i predstavljanju podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista za izbore za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije i odbornike skupština gradova/opština, koji će se održati 17.12.2023. godine, koja se odnosi na zabranu kleveta i širenje verske polne, nacionalne i rasne mržnje. Takođe, u odgovoru su naglasili da su zabranjenije i uvrede "ad hominem".

5.4.7. GRUPA GRAĐANA „MI GLAS IZ NARODA- PROF. DR BRANIMIR NESTOROVIĆ“ uputila je 8. decembra 2023. godine Nadzornom odboru za izbornu kampanju predstavku 01 Broj: 013-2005/23-24 zbog kršenja zakona od strane javnog servisa – Radio televizije Srbije.

- Nadzorni odbor je na sastanku koji se održao 11. decembra 2023. godine, upoznao predstavnike Radio televizije Srbije sa sadržajem dostavljene predstavke i zatražio pojašnjenja u vezi sa navedenim postupanjem Radio televizije Srbije. Obaveštavamo Vas da su predstavnici Radio televizije Srbije u odgovoru Nadzornom odboru za izbornu kampanju naveli da je u skladu sa zakonima i drugim propisima u domenu uredničke procene ko će biti pozvan u navedene emisije. Takođe su istakli da RTS po Zakonu o javnim medijskim servisima rad zasniva, između ostalih, i na načelu nezavisnosti uređivačke politike, a kroz svoje sadržaje javni interes ostvaruje, između ostalog, i besplatnim jednakim predstavljanjem političkih stranaka, koalicija i kandidata

koji imaju potvrđene izborne liste za republičke, pokrajinske ili lokalne izbore u vreme predizborne kampanje, kao i poštovanjem i podsticanjem pluralizma političkih i drugih ideja i omogućavanjem javnosti da bude upoznata sa tim idejama.

5.4.8. SRPSKA NAPREDNA STRANKA uputila je 18. decembra 2023. godine prijavu 01 Broj: 013-2005/23-36 u kojoj se ukazuje na kršenja pravila o izbornoj tišini u periodu od 15. do 17. decembra 2023. godine.

- Postupajući po prijavi koju je podnela SRPSKA NAPREDNA STRANKA od 18. decembra 2023. godine, Nadzorni odbor ukazuje da je članom 6. stav 3. Zakona o izboru narodnih poslanika zabranjeno 48 časova pre dana glasanja i na dan glasanja do zatvaranja biračkih mesta da se u medijima i na javnim skupovima objavljuju procene rezultata izbora, javno predstavljaju kandidati na izborima za narodne poslanike i njihovi izborni programi i pozivaju birači da glasaju, odnosno da ne glasaju za određene izborne liste, kao i da je istim članom u stavu 4. propisano da pod medijem u smislu ovog zakona se podrazumevaju dnevne i periodične novine, servis novinske agencije, radio-program i televizijski program i elektronska izdanja tih medija, kao i samostalna elektronska izdanja (uređivački oblikovane internet stranice ili internet portali), a koji su registrovani u Registru medija, u skladu sa zakonom. Konstatovano je da su u predmetnoj prijavi pojedinci koji su u njoj navedeni eksplicitno, ili implicitno, u dnevnom listu „Danas“ i „Nova“ kao i u svojim drugim izjavama pozivali da se „uzme glasački listić u ruke i da se da šansa drugome“, da „uzmемо sudbinu u svoje ruke i promenimo prilike u zemlji“ čime su u vreme kada je vladala izborna tišina pozivali da se glasa „za druge“, znači one koji nisu na vlasti nego su u opoziciji. Tim povodom, a obzirom na nadležnosti Nadzornog odbora koji nije ovlašćen da izriče sankcije, podsećamo da su članom 170. Zakona o izboru narodnih poslanika propisane novčane kazne za kršenje pravila o izbornoj tišini te imajući navedeno u vidu predlažemo da se obratite nadležnom državnom organu koji je ovlašćen da u zakonom propisanom postupku odlučuje o izricanju navedenih mera.

## **VI. SARADNJA NADZORNOG ODBORA SA DRUGIM ORGANIZACIJAMA I TELIMA**

### **6.1. Posmatračka misija CRTA**

Članovi Nadzornog odbora sastali su 21. novembra 2023. godine sa predstavnicima Posmatračke misije CRTA, Vladanom Jaraković i Angelom Trajić, članicama pravnog tima.

Na početku sastanka, predstavnici Posmatračke misije CRTA upoznali su članove Nadzornog odbora za izbornu kampanju o aktivnostima koje CRTA sprovodi na posmatranju izbora zakazanih za 17. decembar 2023. godine, počev od njihovog raspisivanja 1. novembra 2023. godine.

U nastavku, zamolili su članove Nadzornog odbora da im pojasne odredbe Zakona kojima je propisana nadležnost tog odbora, pitanje mandata članova Nadzornog odbora, posebno imajući u vidu da su to bila pitanja kojima se ovaj odbor pretežno bavio u

prethodnom izbornom ciklusu, kao i pitanje načina na koji će zainteresovani pojedinci moći da se obrate Nadzornom odboru, ukoliko uoče nepravilnosti za koje je ovaj odbor nadležan.

Članovi Nadzornog odbora ukazali su na važnost kontinuiteta u radu, kao i da će pojedine primedbe, predlozi i ideje članova prethodnog saziva Nadzornog odbora biti primenjene u radu novoformiranog Nadzornog odbora, u cilju veće produktivnosti i transparentnosti. Zakonom o izboru narodnih poslanika definisane su nadležnosti Nadzornog odbora, ali je status Nadzornog odbora kao privremenog ili stalnog tela ostao nedorečen. Takođe, istaknuta je potreba za detaljnijim preciziranjem nadležnosti Nadzornog odbora budući da je dosadašnja praksa pokazala da se uvek postavlja pitanje granica, kao i prekoračenja istih. Pojašnjeno je da Nadzorni odbor kao telo čiji se članovi biraju Odlukom Narodne skupštine podnosi Izveštaj o radu, te da bi u skladu sa tim trebalo da upravo Narodna skupština usvoji ili ne usvoji taj dokument.

Članovi Nadzornog odbora istakli su da će ovaj odbor u svom radu nastaviti sa dobrom praksom saradnje sa svim relevantnim učesnicima u izbornoj kampanji, kao što je Zakon i predvideo.

Takođe istaknuto je da Nadzorni odbor putem saopštenja informiše javnost o svojim aktivnostima kako bi svaki građanin i učesnik u izbornoj kampanji bio upoznat sa mogućnošću obraćanja Nadzornom odboru ukoliko uoči nepravilnosti iz nadležnosti ovog odbora. Članovi Nadzornog odbora podsetili su na mogućnost „izdvojenog mišljenja“ odnosno prava svakog člana odbora da nakon glasanja iznese svoje mišljenje koje zatim postaje sastavni deo Zapisnika.

## 6.2. Posmatračka misija ODIHR

Članovi Nadzornog odbora sastali su se 28. novembra 2023. godine, sa predstavnicima OEBS-a, Danijelom Botidelijem političkim analitičarem i Vasilom Vaščankom, pravnim analitičarem Posmatračke misije ODIHR.

Na početku sastanka, predstavnici OEBS-a podsetili su da je Misija ODIHR (ODIHR) pozvana od strane Ministarstva spoljnih poslova da posmatra izbore, s obzirom na to da je Republika Srbija potpisala i preuzela obavezu da pozove Misiju kao članicu OEBS-a.

Takođe, naglašeno je da Misija radi u punom kapacitetu, da je u osnovnom timu devet eksperata analitičara, kao i da je u timu još trideset dugoročnih posmatrača koji su raspoređeni svuda po Srbiji, koji se sastaju sa političkim strankama i izveštavaju o svemu što se dešava na terenu. Navedeno je i da će na sam dan izbora, 17. decembra 2023. godine, na izbornim mestima biti preko dve stotine posmatrača. Biće objavljena dva izveštaja, preliminarni i finalni izveštaj koji sadrži preporuke šta je moguće poboljšati.

U nastavku, zamolili su članove Nadzornog odbora da im pojasne svoje aktivnosti s obzirom na to da su upoznati sa odredbama Zakona kojima je propisana njegova nadležnost.

Članovi Nadzornog odbora naveli su da je u toku rasprava na temu da li predsednik Republike može da se uključi, odnosno da li je uključen u izbornu kampanju, kao i da li Odbor ima pravni osnov da po tom pitanju reaguje u okviru svojih nadležnosti. Takođe, na osnovu pomenute diskusije koja traje dve poslednje sednice, došlo se do zaključka da pet

članova Nadzornog odbora smatra da je ista van kompetencija Odbora, dva člana su uzdržana i tri člana smatra da Odbor ima pravni osnov u okviru svojih nadležnosti da se bavi i reaguje na slučajeve o kojima je reč.

Naglašeno je da Nadzorni odbor odluke donosi glasanjem u skladu sa Poslovníkom o radu koji je usvojen na početku rada ovog saziva.

Član Odbora, dr Jovanka Matić je napomenula da se član Zakona o izboru narodnih poslanika koji propisuje osnivanje Nadzornog odbora kao privremenog tela za praćenje izborne kampanje nije poštovao mnogo godina kao i da je prvi put Nadzorni odbor osnovan tek 2020. godine.

Iznet je stav od strane članova Odbora da osnovni problem ovog tela ne predstavljaju nedovoljno precizirane nadležnosti nego način na koji je telo osnovano, odnosno njegov sastav, budući da se od deset članova, pet članova imenuje na predlog Vlade Republike Srbije, dok drugih pet članova predlažu poslanički klubovi u Narodnoj skupštini te da su to u ovom sazivu Nadzornog odbora predlozi dve stranke vladajuće koalicije i predlozi tri stranke opozicije.

Član Odbora, prof. dr Branko Rakić je istakao da je saziv iz 2020. godine u svom sastavu imao tri predstavnika političkih partija nacionalnih manjina, i to predstavnika Albanaca sa juga Srbije, predstavnicu Bošnjaka muslimana iz Sandžaka i predstavnika vojvođanskih Mađara, što smatraju veoma važnim u jednoj multinacionalnoj i multietničkoj zemlji kakva je Republika Srbija i da sastav Nadzornog odbora nije bio jednoglasan a da je on, za člana Nadzornog odbora, predložen od strane Vlade Republike Srbije.

Na pitanje koliko saopštenja je Nadzorni odbor imao do sada, predsednik je pojasnio da ona zavise od broja primljenih primedbi, predavki i predloga.

Takođe, podsetio je sve članove da je struktura Nadzornog odbora definisana izbornom voljom građana, odnosno strukturom parlamentarnog sastava i ako se govori o jednoglasju jednog dela imenovanih članova na isti način se može govoriti o jednoglasju drugog dela imenovanih članova.

Napomenuto je i da je u prethodnom sazivu Nadzornog odbora, 2022. godine, upućeno mnogo više prijava i predloga od strane udruženja i političkih stranaka nego što je sada slučaj, kao i da u ovom sazivu više ima proaktivnih članova odbora.

Član Odbora, prof. dr Miodrag Savović je izneo da se ne oseća kao politički akter, da je takođe predložen od strane Vlade, ne od političke partije i da je njegova pozicija takva da se isključivo fokusira na pravni aspekt.

Istaknuto je da funkcionisanje Nadzornog odbora ne treba da bude političke prirode obzirom da je jaz između različitih mišljenja u stvari jaz između političkog i pravnog aspekta, da je svakako politika širi pojam od prava i da oni koji se izjašnjavaju sa političkog aspekta smatraju da pravne norme ne treba striktno primenjivati te koriste sintagmu da se „malo zaobiđe pravo i norma kako bi se ispunila uloga Nadzornog odbora.“ Takođe, jedini način da se pomenuti jaz prevaziđe jeste poštovanje prava a ne zauzimanje političkih stavova.

Predstavници ODIR-a postavili su pitanje koji su argumenti za i protiv kada je u pitanju poslednja tema o kojoj se vodila rasprava.

Navedeno je da što se tiče pitanja, da li protiv predsednika Republike Nadzorni odbor ima pravo da pokrene inicijativu kod nadležnog organa, zakon eksplicitno predviđa tri slučaja



u kojima je to moguće. Dakle, pravnog osnova u Zakonu o izboru narodnih poslanika u tom konkretnom slučaju nema, međutim neki članovi Odbora smatraju da je moguće slučaj podvesti, ako ne pod pravni osnov onda pod neki politički osnov.

Pojašnjeno je da je predmet aktivnosti Nadzornog odbora praćenje izbornog procesa i njegovih učesnika i da predsednik Republike nije kandidat na ovim izborima. Osnovna obaveza je praćenje da li je odnos prema svim učesnicima u izborima pravedan, uravnotežen i nepristrasan, a da su pojedini članovi Odbora ustanovili brojne dokaze, apsolutno nejednakog pristupa vladajuće partije i opozicionih partija, da se nisu bavili predsednikom, nego su identifikovali da je predsednik taj koji najviše podstiče neravnopravan, nepravedan i nepravičan odnos. Takođe, da su isti članovi sasvim slučajno ustanovili, sem nepravednog, pristrasnog, neuravnoteženog odnosa da predsednik svojim nastupima krši brojne propise.

Istaknuto je da u cilju boljeg razumevanja iznetih stavova da ono što izlažu pojedinačno članovi Odbora jeste njihov lični stav, a ne stav Nadzornog odbora koji je usvojen glasanjem u skladu sa zakonom i Poslovníkom.

Član Odbora, dr Jovanka Matić je navela da je jedan od problema što ne postoji meritorna materijalna osnova koja pomaže da se sagleda šta se u izbornom procesu i kampanji događa, odnosno da ne postoji obaveza podnošenja izveštaja Nadzornom odboru te da se sve zasniva na ličnim uvidima koji su često ograničeni, uski i površinski.

Takođe, ukazano je na još jedan problem koji je konstatovan i u radu prethodnih saziva Nadzornog odbora a koji se tiče nepravilnosti koje se u izbornom procesu dešavaju i zaključaka da je potrebno promeniti izborne zakone kako bi se poboljšali za naredni izborni ciklus, međutim to se nikada ne sprovede, odnosno ostane samo na nivou predloga i zaključaka.

Istaknuto je da je ovaj saziv Nadzornog odbora izdao dva saopštenja i to, prvo, u kome se apeluje na tolerantan politički dijalog da bi se smirile tenzije i da bi se ostvarila racionalna demografska debata i drugo, koje se ticalo osude političke diskvalifikacije na osnovu političkih ubeđenja, članstava u političkim organizacijama, bez navođenja konkretnih pojedinačnih slučajeva.

Predstavnike OEBS-a je interesovalo da li saopštenja Nadzornog odbora mogu imati bilo kakav obavezujući karakter na šta je pojašnjeno je da se putem saopštenja može apelovati, ukazivati relevantnim organima da reaguju u okviru svojih nadležnosti ali da Nadzornoj odbor nema ovlašćenje da nastupi naredbodavno ili da sankcioniše bilo koga ukoliko ne sprovede određenu preporuku ili predlog.

Članovi Nadzornog odbora dodali su da postoji slučaj u kome bi isti delovao obavezujuće a to je shodno članu 146. stav 3. Zakona o izboru narodnih poslanika.

Navedeno je i da je prethodni saziv Nadzornog odbora usvojio dokument koji se tiče funkcionerske kampanje gde propisi stalno ukazuju na to da se izborna kampanja prevashodno sastoji u iznošenju političkih programa partija.

Član Odbora, prof. dr Branko Rakić, istakao je da ni mediji koji organizuju predstavljanja, a ni same političke partije ne insistiraju mnogo na tome da se predstavljaju programi političkih partija. To nije samo pitanje koje na neki način čini izbornu kampanju pristojnijom i normalnijom, to je pitanje jednog ustavnog prava, odnosno jednog ljudskog

prava, a to je aktivno biračko pravo. Smatra da je njegovo pravo, kao građanina, kao birača, onda kada treba da se izjasni ko će da vrši vlast u naredne četiri godine, da zna šta je u programu političkih partija i šta one nude po pitanju ekologije, poljoprivrede, saobraćaja, spoljne politike a da uglavnom to ne zna. Takođe, smatra da je pravo birača da zna da oni koji organizuju biračku izbornu kampanju treba da izađu u susret i tom pravu a da se kod nas izborna kampanja uglavnom sastoji od slogana, optužbi, diskreditacija, bez onoga što je suština.

Prof. dr Miodrag Savović je istakao da je postavljeno pitanje, s obzirom na to da su predstavnici ODIR-a govorili o ljudskim pravima, da se i Nadzorni odbor bavi jednakim tretmanom svih ljudi koji glasaju, kakav je stav misije OEBS koja se bavi izborima na KiM, a čije je ODIR telo, povodom nemogućnosti glasača na KiM da svoje osnovno ljudsko pravo iskoriste obzirom na činjenicu da moraju da putuju kilometrima da bi glasali.

Predstavnici ODIR-a naveli su da mandat njihove Misije nije da daju bilo kakve procene za bilo koji deo izbornog procesa, da se još uvek sastaju sa raznim stranama i da će kompletan izveštaj biti sačinjen par meseci nakon izbora.

Članovi Nadzornog odbora dodali su da će, takođe, kroz svoj izveštaj objediniti rezultate rada kao i da će isti biti dostupan svim zainteresovanim na podstranici u okviru sajta Narodne skupštine.

Na postavljeno pitanje na koji način bi se mogao promeniti i unaprediti rad narednog saziva Nadzornog odbora, članovi Nadzornog odbora ukazali su na važnost razumevanja demokratije i pluralizma mišljenja koje je potrebno postaviti iznad sopstvenih stavova, bez rigidnosti, jednonumlja i isključivosti. Takođe, napomenuli su i da bi možda Nadzorni odbor kao stalno a ne privremeno telo sa više izvršnih ovlašćenja bilo delotvornije u svom budućem radu za šta je potrebna izmena zakona.

### 6.3. Regulatorno telo za elektronske medije (REM)

Članovi Nadzornog odbora za izbornu kampanju sastali su se 5. decembra 2023. godine sa predstavnikom REM-a Srđanom Miljkovićem zaposlenom u stručnoj službi za nadzor i analizu programa.

Predstavnik REM-a je na početku upoznao članove Nadzornog odbora da je nadležnost rada regulatora praćenje pružalaca medijskih usluga, odnosno emitera kao i da je primećeno da se u javnosti često od REM-a očekuje i više u odnosu na ono što je delokrug rada istog.

Postavljeno je pitanje da li postoje izveštaji REM-a za ovu izbornu kampanju.

Predstavnici REM-a je naveo da prema planu i programu rada službe za nadzor i analizu, ona prati tok izborne kampanje, kao i da izveštava Savet o praćenju toka izborne kampanje i da se ta izveštavanja dostavljaju članovima Saveta REM-a. Takođe, da je urađen prvi presek na osnovu praćenja toka izborne kampanje za prvih deset dana kao i drugi presek koji je završen sa 24. novembrom, nakon čega će biti urađen treći presek i na kraju će biti urađen završni izveštaj koji predstavlja obiman posao i za koji nije moguće precizirati kada će biti završen.

Postavljeno je pitanje zašto se ne publikuju izveštaji na nedeljnom nivou kakva je bila praksa rada prilikom praćenja prethodnih izbora.

Predstavnik REM-a pojasnio je da je u prethodnom izbornom ciklusu urađeno šest preseka u praćenju toka izborne kampanje, prvi presek za prvih pet dana, a onda svaki sledeći

presek za narednih sedam dana, tako da je dinamika rada bila uzimanje uzoraka, zatim obrada podataka, pisanje izveštaja, zatim predavanje izveštaja savetu, i na kraju zakazivanje sednice saveta na kojoj se izveštaj odobrava. Istakao je i da je oformljeno tzv. privremeno nadzorno telo za praćenje izborne kampanje, u kome je šest članova bilo iz redova opozicije kao rezultat međustranačkog dijaloga koji je bio organizovan i potpisan u septembru 2021. godine, podsetivši da su u taj proces bili uključeni i fasilitatori iz Evropske komisije koji su posredovali u međustranačkom dijalogu predstavnika vlasti i predstavnika opozicije. Privremeno nadzorno telo je donelo i brojne dokumente, smernice, uputstva emiterima o ponašanju u izbornoj kampanji, preporuke o ponašanju političkih subjekata u medijima. Takođe, tada je REM doneo dva pravilnika, jedan o ponašanju javnih medijskih servisa u izbornoj kampanji i drugi koji je zapravo bio preporuka za komercijalne emitere o njihovom ponašanju u izbornoj kampanji.

Postavljeno je pitanje vezano za dva nastupa Gorana Vesića na televizijama, jednom na RTV Bor a drugi put na televiziji Pink, gde je predstavljen kao ministar a gde je agitovao u korist jedne izborne liste i gde se sam deklarirao da nastupa kao član stranke, i da li je REM to uočio i šta će preduzeti tim povodom.

Predstavnik REM-a pojasnio je da je postavljeno pitanje vezano za temu funkcionerske kampanje koju su istraživači zvali i državni marketing, dakle suština je ista a to je pojavljivanje javnih funkcionera, državnih funkcionera tokom izborne kampanje, ta okolnost nije bila regulisana do prethodnog izbornog procesa 2022. godine, kada je dopunama tadašnjeg Zakona o elektronskim medijima funkcionerska kampanja bila zabranjena 10 dana do dana glasanja. Naglasio je i da je u ovom izbornom ciklusu pod uticajem rada i privremenog nadzornog tela o kome je prethodno bilo reči, funkcionerska kampanja Zakonom o elektronskim medijima jasno definisana članom 62. koji propisuje da trideset dana pre dana određenog za glasanje, mediji ne mogu izveštavati o zvaničnim javnim skupovima na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti, putevi, mostovi, škole, fabrike, bolnice i slično, odnosno obeležavanje početka izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u AP Vojvodine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave. Dakle, služba za nadzornu analizu i regulator prate usklađenost programa pružaoca medijskih usluga sa zakonom kada je reč o pojavljivanju javnih funkcionera a koji su kandidati za predsednika, narodnog poslanika, poslanika u skupštini AP Vojvodine, i skupštini jedinica, dakle u slučaju gospodina Vesića, koji jeste javni funkcioner, ali nije istovremeno i kandidat ni za predsednika ni za narodnog poslanika ni za odbornika tako da ne postoji nikakvo kršenje zakona.

Napomenuo je i to da služba za nadzor REM-a prati pojavljivanje svakog političkog subjekta tokom izborne kampanje u funkciji u kojoj on jeste, dakle svih javnih funkcionera, do nivoa predsednika opštine, lokalnih funkcionera, gradskih sekretara za kulturu kao i pokrajinskih funkcionera naglasivši da pojavljivanje nekog funkcionera može biti povreda stava 3. člana 62. Zakona o elektronskim medijima u zavisnosti od toga da li je taj javni funkcioner istovremeno i kandidat na izbornoj listi.

Na kraju svog izlaganja ukazao je na pojavljivanja funkcionera koje istraživači novinari zovu pseudo događajima, a to su pojavljivanja prilikom otvaranja infrastrukturnih i drugih objekata, puteva, mostova, škola, bolnica, fabrika i tome slično, da nije moguće sankcionisati pojavljivanje nekog javnog funkcionera na programima pružalaca medijskih usluga ukoliko je on vršio svoju redovnu državničku dužnost. Konkretan primer je upravo predsednik države koji nije kandidat na izbornoj listi a koji obavlja svoje redovne državničke obaveze.

Član odbora, prof. dr Dragan Vučinić, postavio je pitanje da li će praćenje koje sprovodi REM, kao i zaključci do kojih će se doći imati bilo kakvog uticaja na donošenje odluke koje televizije treba da dobiju frekvenciju za nacionalnu pokrivenost.

Predstavnik REM-a pojasnio je da REM prati programe emitera, odnosno, prati četiri televizijska emitera javnih medijskih servisa, četiri komercijalna nacionalna i četiri kablovska, prati njihov dvadesetčetvoro časovni program i pojavljivanje svakog političkog subjekta u bilo kom segmentu programa. Nakon toga ceo materijal se klasifikuje, obzirom da nisu svi programski sadržaji jednake snage, u vesti i dnevnik kao redovan informativni program, specijalizovane izborne emisije, redovne emisije i oglasne izborne poruke.

Dakle, postoji četiri kategorije programa u koje se svrstavaju svi izborni prilozi, kao i peta, a to su ostali programski sadržaji u kojima se mogu pojavljivati učesnici izbora.

Napomenuo je i to da je kroz prethodni izveštaj analiziran program svakog emitera na osnovu 14 kriterijuma.

Svi izveštaji, dakle ne samo oni koji se odnose na praćenje toka izborne kampanje koji se prosleđuju Savetu, već i oni koji se tiču ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza i javnih medijskih servisa i komercijalnih pružalaca medijskih usluga kao i oni koji se tiču Zakona o oglašavanju, sa svima njima se Savet upoznaje tokom svog rada i, uzimajući u obzir celokupan uvid u rad programa komercijalnih emitera, donosi svoje odluke.

Član odbora, dr Jovanka Matić, postavila je pitanje da li se posebno prati izborni segment Dnevnika RTS-a na osnovu posebnih obaveza koje je REM propisao svojim Pravilnikom o obavezama Javnog servisa. Navedeno je da je primećeno kako se jasno vidi da ti izveštaji nisu rad novinara, da su u pitanju tri vrste priloga, jedan koji je preuzet iz agencije kao što su Fonet i Tanjug, jedan u okviru koga sami izborni učesnici dostavljaju svoj prilog snimljen njihovom kamerom, što nigde nije naznačeno i što gledalac ne može da shvati, i treći koji su po formatu zapravo promotivni spotovi. Shodno navedenom uočena je razlika i postavila je pitanje na koji način će se to pokazati u izveštaju.

Predstavnik REM-a pojasnio je da je pomenuta pojava uočena još 2020. godine kao i 2022. godine. Napomenuto je i to da su analitičari RTS-a koji prate program obučeni do određenog nivoa i da oni nisu u mogućnosti da veštače na osnovu nekog programskog segmenta da li se radi o originalnoj produkciji emitera ili je reč o eksternoj produkciji.

Naglašeno je da se izborna kampanja prati na tri nivoa, da u okviru tzv. prvog nivoa analitičar kroz aplikaciju Vindouz medija plejer (Windows Media Player) pregleda konkretan program i kroz softver beleži sve parametre po kojima se prati ovaj program što predstavlja nivo nadzora. Drugi nivo nadzora jeste dodeljeni kolega koji prati kvalitet rada kolege analitičara, što je sledeći nivo gde se prati kvalitet samog unosa, takođe, ljudi koji prate kvalitet unosa čine jedan kolegijum koji međusobno usaglašava kriterijume da svih dvanaest emitera bude praćeno po istim metodološkim i tehničkim nivoima, zatim treći nivo predstavlja tzv. supervizorski nivo koji čine načelnik i sve kolege koje su učestvovala do tada.

Primećeno je da se identični programski sadržaji pojavljuju u izbornim blokovima i u izbornim oglasnim porukama međutim, služba za nadzor i analizu u okviru svojih zaduženja ne ulazi u detalje ugovora koje je emiter potpisivao.

Član odbora, dr Slobodan Prvanović, je naveo da bi u okviru zaključka sa sastanka trebalo navesti da je potez rukovodstva REM-a neprihvatljiv s obzirom na to da nije dostavljen nikakav materijal i da je neophodno da Nadzorni odbor, ako je potrebno u zvaničnoj formi zahteva da rukovodstvo REM-a dostavi sve što ima od materijala koji se tiču izborne kampanje, makar i u elektronskoj formi.

Izneo je svoju ocenu da smatra da sastanak praktično nema smisla.

Član odbora, prof. dr Miodrag Savović, naveo je da misli suprotno, da je sastanak kao i objašnjenja koja je Nadzorni odbor dobio kroz diskusiju sa predstavnikom REM-a značajno, kao i to da je ukazano na neke dimenzije i aspekte koje nismo znali. Takođe, pitanje koje se ticalo metodologije rada službe za nadzor i analizu programa i objašnjenje na konkretnom primeru kako ta metodologija u praksi funkcioniše na tri nivoa je voma značajna.

Član odbora, dr Jovanka Matić, podsetila je da REM ima obavezu da javnosti predstavi rezultate svog rada, da je državni organ, regulatorno telo kao jedno posebno unikatno telo u medijskom svetu koje ima vrlo specifičnu službu za analizu koju niko drugi nema.

Navela je i to da se 2016. godine desio veliki spor gde je služba REM-a objavila analizu, ali i da je Savet REM-a izašao sa objašnjenjem da nigde u zakonu ne piše da je REM dužan da te podatke objavi. Nastao je veliki politički spor na temu da li ima svrhe objavljivati analize posle izbora ili je upravo svrha da se isti objavljuju periodično tokom izbora da bi se videli propusti, da bi se ti propusti ispravili kao i da bi ljudi reagovali na nepravilnosti koje su primećene a koje su kroz analize i izveštaje dokumentovane.

Takođe, navela je i da se isti problem sada ponavlja.

Predstavnik REM-a pojasnio je da je REM u mogućnosti da reaguje tek post-festum na one programske situacije koje su se desile, odnosno da ne može reagovati preventivno niti može prenormirati jednu vrstu stvaralaštva kakvi su mediji.

Na kraju svog izlaganja naveo je i to da istraživači kroz svoj rad evidentiraju pojave koje se dešavaju u programima, ali i da je priroda regulatora takva da on, nažalost ipak kaska za programskom stvarnošću, što je situacija i sa regulatorima u demokratski najuređenijim zemljama. Takođe je naveo da se mora biti obazriv sa normiranjem obzirom da se veoma lako ulazi u cenzuru.

Na kraju sastanka članovi Nadzornog odbora saglasili su se da upute apel i molbu REM-u da sve izveštaje i analize koje se tiču izborne kampanje objave kako bi bile dostupne javnosti.

#### 6.4. Radio televizija Srbije (RTS)

Članovi Nadzornog odbora za izbornu kampanju sastali su se 11. decembra 2023. godine, sa predstavnicima RTS-a Draganom Ignjić, urednicom emisije sa autorskim doprinosom u Informativnom programu Radio televizije Srbije i Nebojšom Nikolićem, zamenikom glavnog urednika Prvog programa Radio-Beograda.

Predstavnici RTS-a su na početku svog izlaganja obavestili članove Nadzornog odbora da se predizborna kampanja prati kroz svakodnevne hronike u centralnoj informativnoj emisiji "Novosti dana", kao i da je predstavljanje stranaka počelo u četvrtak, 7. decembra u okviru emisije debatnog karaktera "U središtu pažnje", u terminu od 17.05, koja je koncipirana tako da po tri predstavnika stranaka i koalicija raspravljaju o različitim temama.

Član odbora, prof. dr Miodrag Savović, postavio je pitanje da li je RTS doneo Pravilnik.

Predstavnica RTS-a, Dragana Ignjić, napomenula je da je Pravilnik javno dostupan na zvaničnom sajtu RTS-a i da se nije menjao za ove izbore, odnosno da je isti važio i za

prethodne izbore koji su održani 2022. godine. Dodala je i to da je komisija predočila Pravilnik svim učesnicima na izborima kada je bio organizovan javni žreb za predstavljanje. Takođe, dodala je i da će Pravilnik dostaviti svim članovima Nadzornog odbora na mejl.

Predsednik Nadzornog odbora, Svetislav Gončić, upoznao je predstavnike RTS-a sa predstavkom koju je uputio Bojan Pudar, zamenik člana Republičke izborne komisije, a u kojoj se, između ostalog navodi da je po prvi put javna medijska ustanova RTS odbila da emituje dostavljeni prilog.

Dragana Ignjić naglasila je da javni medijski servis nije prvi put sada odbio da nešto emituje i da svaka izborna lista ima pravo na svojih 30 sekundi za koje dostavlja materijal, ali da to pravo podrazumeva i određenu odgovornost koja podrazumeva da dostavljeni video materijali moraju biti u skladu sa određenim pravilima, kao i statutom u kome je definisana stroga zabrana kleveta, širenja verske, polne, nacionalne i rasne mržnje, takođe i napadi ad hominem.

Navela je primer dostavljenog materijala od strane izborne liste IVICA DAČIĆ – PREMIJER SRBIJE, u kome je bio deo vezan za Dragana Đilasa koji nije bio u skladu sa Pravilnikom te je taj sporni deo isečen.

Takođe, navela je i to da urednik emisije Dnevnik ima svoju slobodnu procenu, kao i urednički kolegijum, šta je u skladu sa Pravilima a šta nije.

Pojasnila je da se materijal koji se koristi za emisiju Dnevnik dostavlja u zaustavnom vremenu, odnosno da stiže tokom kasnih popodnevni sati nakon čega kolege „pakuju“ izborni blok.

Navela je i to da je reč o osamnaest lista, da svaki dan neko zaboravi da pošalje materijal, ali da je važno da se vodi računa da svako dobije po 30 sekundi što u praksi funkcioniše tako što npr. onaj koji je bio juče prvi, danas će biti negde u sredini, ko je bio u sredini, prebacuje se na prvo mesto, sve to da bi se postigla pravična raspoređenost.

Član odbora, dr Jovanka Matić, postavila je pitanje kako je RTS došao do toga da u informativnoj emisiji, najgledanijoj emisiji svog informativnog programa, u izbornom bloku prikazuje nešto što je napravio neko drugi izvan RTS-a.

Navela je i to da svuda u svetu postoji vrlo stroga podela između vrsta izborne komunikacije, odnosno načina obraćanja izbornih učesnika biračima, da postoji jasna razlika između informativnog programa i izbornih blokova koji treba da budu pregled događaja dana u kampanji.

Podsetila je na to da važeći Pravilnik REM-a ističe posebne obaveze javnog medijskog servisa, u tom pogledu definisano je šta je plaćeno oglašavanje, šta su debatni programi, šta su promotivni programi i šta je izborni blok, takođe navedeno je da predizborni sadržaji koji se objavljuju u izbornom segmentu informativne emisije jesu rezultat redovnog rada novinara.

Podsetila je da se prvi put pojavilo da tzv. partijske kamere imaju svoje priloge još 2007/2008 godine i da je to naišlo na puno kritika u smislu da je vlast to dozvolila a da to poništava ulogu javnog medijskog servisa.

Dodala je i to se na ovaj način izborni učesnici dovode u neravnopravan položaj, takođe i da proizvodnja promotivnog spota zahteva velika sredstva a neke partije nemaju sredstava, inače je problem naše kampanje u tome što mediji favorizuju i one koji imaju više finansijskih sredstava, a da to sada očigledno čini i RTS.

Navela je da smatra da je to prekršaj Pravilnika REM-a i da se po tome RTS ne razlikuje nimalo od Pinka, da dva dana uzastopno kada se uporedi izborni blok Pinka i RTS-a

dolazi se do zaključka da su potpuno isti s tim što se na RTS-u pojavila neka manjinska stranka koje na Pinku nije bilo.

Na kraju svog izlaganja navela je i to da su izvori za Pink bili označeni i da su to Tanjug i Fonet, dok za RTS nisu navedeni te se to na jedan manipulativan način predstavlja kao izveštaj, odnosno rezultat rada novinara RTS-a.

Dragana Ignjić navela je da se seća izbora 2007. godine da je to bila jedna od najdužih kampanja. Takođe, da po nekom nepisanom pravilu obično učestvuje dvadeset lista koje dostavljaju materijale i upravo iz potrebe da se nekako definiše koliko je moguće i obezbedi pravedan pristup prema svim učesnicima na izborima, ostavljena je mogućnost da svi dobiju ravnopravno po 30 sekundi, da zatim oni dostavljaju ono što bi se moglo nazvati afirmativnim porukama, odnosno onom što oni obećavaju biračima da će učiniti, te zbog svega navedenog neke stvari ne mogu da se emituju.

Dodala je i to da zbog tehničkih mogućnosti nije moguće da 20 ekipa bude na 20 različitih strana i tako isprate sve, pa je onda napravljen kompromis sa učesnicima na izborima da oni poštuju određena pravila a da RTS poštuje izborne učesnike kako bi svi bili ravnopravno zastupljeni u okviru emisija RTS-a.

Član odbora, dr Jovanka Matić, smatra da je taj kompromis na štetu birača, kao i da RTS mora imati jedan objektivni pristup, profesionalni novinarski pristup. Navela je da RTS nije imao nijedan prilog sa autorskim potpisom u ovoj izbornoj kampanji.

Dragana Ignjić pojasnila je da nema autorskih potpisa u kontekstu priloga o kojima je reč jer ona sama kao novinar nema potrebu da potpiše neki izveštaj, s obzirom na to da sam prilog sadrži „sing“ od 20 sekundi koji je dostavila izborna lista i 10 sekundi je rečenica uvoda koja je zasnovana na informaciji o događaju od tog dana a koju izgovara novinar. Navela je i to da se uloga RTS-a ogleda kroz emisije koje se bave tematikom izborne kampanje i predstavljanja kandidata proglašenih izbornih lista.

Član odbora, dr Jovanka Matić, postavila je pitanje na koji način RTS opravdava izveštaj sa partijskog skupa koji prati sva pravila promotivnog spota a ne informativnog izveštaja o događaju iz Arene.

Dragana Ignjić pojasnila je da će i druga lista koja bude imala svoj završni skup dostaviti isti materijal koji će takođe biti emitovan.

Član odbora, prof. dr Dragan Vučinić, postavio je pitanje kako se desilo da predstavljanje stranaka počne tako kasno, 7. decembra 2023. godine.

Naveo je i to da smatra da vlada izuzetna medijska zatvorenost koja traje godinama, da biračko telo godinama sluša jedne informacije, a nema šansu da čuje drugi pogled, drugo mišljenje o raznim izuzetno značajnim društvenim pitanjima.

Dragana Ignjić pojasnila je da je predstavljanje stranaka na prvom programu RTS-a, kao i na drugom programu radija, organizovano na potpuno isti način kao za izbore 2022. godine. Navela je i to da u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika, RTS čeka da RIK proglasi izborne liste, odnosno zbirnu izbornu listu, i da je tek nakon toga, kada su poznati svi učesnici, moguće organizovati žreb.

Podsetila je na primer iz izborne kampanje 2022. godine kada je više puta produžavan rok za jednu listu koja se na kraju nije ni pojavila, ali poenta je bila u tome da se ostavi jedno

prazno mesto za predstavljanje. Takođe, ako se npr. žreb organizuje u subotu nije moguće organizovati predstavljanje stranaka pre utorka, jer liste imaju pravo da dostave svoj video materijal ali ga moraju dostaviti 48 sati ranije kako bi se pregledao i kako bi se utvrdilo da li je u skladu sa Pravilnikom.

Član odbora, dr Jovanka Matić, postavila je pitanje koja profesionalna, urednička procena je korišćena u odluci da se svih dana kampanje, ni jednom rečju ne pomene inicijativa „Proglas“ koja se odvija po celoj Srbiji i ima izrazitu popularnost. Napomenula je i to da je novosadska novinarska škola objavila kratak izveštaj o analizi vesti dana na četiri televizije i zaključila da se tokom dve nedelje samo u jednom slučaju reč „izbori“, pojavila u naslovima dana na televizijama RTS, RTV, Pink i N1.

Takođe, upitala je na koji način se RTS nosi sa problemom funkcionerske kampanje za koju smatra da se pokazala kao promocija zdravstvenih poduhvata vlasti.

Dragana Ignjić je napomenula da što se tiče teme zdravstva, da su rađene emisije na tu temu ali da se strogo vodilo računa i proveravalo da li će lekari koji će o temi u emisiji govoriti biti na bilo kojoj listi ili ne. Ukoliko nisu kandidati za narodne poslanike, u skladu sa zakonom mogu gostovati u izbornoj kampanji i govoriti o važnim temama zdravstva kao što je tema inovativnih lekova za retke bolesti.

Takođe, navela je i to da kada je u toku izborna kampanja nije moguće izbeći izveštavanje o nečemu što je vest. Najskoriji primer jeste dolazak gospodina Ilhama Ilijeva na otvaranje gasovoda, dakle, nije moguće ignorisati vest da je došao neko iz EU, ali upravo zbog izborne kampanje koja je u toku, na tom otvaranju nije govorio predsednik Republike već neko drugi obzirom da bi njegovo obraćanje predstavljalo kršenje zakona koji propisuje da se ne mogu otvarati infrastrukturni projekti trideset dana do dana za glasanje.

Dodala je i to da što se tiče inicijative „Proglas“, da je gotovo sigurna da je o istoj bilo reči u emisiji „Šta radite, bre“ kao i da ne može da tvrdi da nikada nije bio u okviru emisije Dnevnik koja traje 30 minuta od kojih 25 minuta pripada vestima.

Član odbora, dr Jovanka Matić, postavila je pitanje kako bi gđa Dragana Ignjić lično ocenila ukupno izveštavanje RTS-a u ovoj izbornoj kampanji.

Dragana Ignjić navela je da kao urednik, koji se bavi organizovanjem debata sadržaja u Jutarnjem programu i koji to čini od 2021. godine, a od kada su evropski posrednici bili u dijalogu o organizovanju izbora, može da kaže da nije sasvim zadovoljna, ali da nije ni nezadovoljna. Takođe, da smatra ključnim pravedno raspoređivanje predstavnika vlasti i predstavnika opozicije, da oni u 25 minuta emisije imaju priliku da razgovaraju i da im ne meri vreme, dodala je i to da nije moguće uticati na način na koji neko razgovara ali da se vodila principom da ukoliko nema dve različite strane, otkáže emisiju ili promeni predstavnike izbornih lista.

Član odbora, dr Slobodan Prvanović, naveo je da smatra kako unazad nekoliko godina RTS na neki način ignoriše neke aktuelne teme, kao npr. afere „Krušik“ i doktorat Siniše Malog.

Takođe, naveo je i da kada se uporedi spisak gostiju političara koji su bili u emisiji koju vodi gospođa Ljubica Gojčić na RTV-u, i spisak gostiju koji su bili na RTS-u, postoji ogromna razlika, odnosno kao da postoji drugačiji kriterijum šta je aktuelno za RTV, a šta je aktuelno za RTS.



Dragana Ignjić naglasila je da kada se analizira RTV, pominje se emisija Pravi ugao, a kada se analizira RTS, potpuno se prenebregava činjenica da izvan Dnevnika u 19.30 časova na Prvom programu postoje i drugi sadržaji koji su daleko uticajniji i daleko gledaniji od svih ovih pomenutih programa. Konkretno, emisija „Oko magazin“ koja se emituje od 18.25 časova se bavila temama i „Krušika“ i doktorata Siniše Malog iz svih uglova. Navela je i to da može svim članovima proslediti mejl sa datumom i linkom celih emisija koje se mogu pogledati na „Jutjubu“. Dodala je i to da je pomenute emisije u proseku gledalo od 700 hiljada do milion ljudi u 18.25 časova kao i da kada se nešto objavi na RTS-u, da to čuje i mnogo više ljudi, da je konkretno o dve pomenute afere bilo reči u emisiji „Oko“ koja je posle „Dnevnika“ druga najgledanija emisija i da smatra da se ne može reći da Srbija to ne zna samo iz razloga što neko nije ispratio to izdanje „Oko magazina“.

Na postavljeno pitanje oko otvaranje puta „Miloš Veliki“ podsetila je da se izveštavanje nije vršilo u izbornoj kampanji kao i da ono što se smatra projektom od javnog interesa, odnosno državnim projekatom, o tome RTS izveštava i da to nema nikakve veze ko je vlast, a ko je opozicija.

Član odbora, dr Jovanka Matić, postavila je pitanje šta je sa izveštavanjem o slučaju Miketić.

Dragana Ignjić navela je da što se tiče slučaja Miketić, RTS nije komercijalna televizija kao Televizija Pink te stoga nije ni izveštavao o istom jer je reč o nečijoj privatnoj stvari. Naglasila je, takođe, da se nije utvrdilo ko je pustio snimak kao i da je neukusno mešati privatno u izbornoj kampanji.

Istakla je da na RTS-u, u okviru najgledanijeg jutarnjeg programa koji pokriva celu Srbiju, postoji razgovor vlasti i opozicije, da su prisutni svi predstavnici opozicije koji sede zajedno na metar odaljenosti od predstavnika vlasti.

Svetislav Gončić obavestio je i o primljenoj predstavi koja se tiče izborne liste MI, GLAS IZ NARODA, PROF. DR BRANIMIR NESTOROVIĆ, u kojoj se između ostalog, ukazuje da je RTS uskratio pravo proglašenoj listi da na bilo koji način bude uključena u debatne emisije u predizbornom informativnom programu.

Dragana Ignjić navela je da će upravo gđin Nestorović tokom narednog dana gostovati u okviru emisije „Oko“, s obzirom na to da se i u okviru te emisije pozivaju nosioci izbornih lista i da imaju 15 minuta u intervjuu jedan na jedan, koji je zamišljen kao novinarski intervju. Konkretno, kritika je upućena jer gospodin Nestorović nije bio pozvan u prvu emisiju „Reč na reč“ u koju se pozivaju samo liste koje već imaju parlamentarni status.

Na kraju svog izlaganja dodala je da će formulisati odgovor na predmetnu predstavku i proslediti ga svim članovima Nadzornog odbora.

## **Prilozi uz Izveštaj**

### **I**

**Povodnom iznetih Predloga članova Nadzornog odbora dr Slobodana Prvanovića i prof. dr Dragana Vučinića, prof. dr Branko Rakić je dostavio pisano obrazloženje „O učesću lica koje obavlja funkciju Predsednika republike Srbije u izbornoj kampanji za izbor narodnih poslanika:“**

### **UVOD**

Tokom trajanja izborne kampanje za izbor narodnih poslanika 2023. godine, Aleksandar Vučić, koji je predsednik Republike Srbije, a koji je, s druge strane, bio nosilac izborne liste Srpske napredne stranke i u tom svojstvu učestvovao u izbornoj kampanji, učestalo se pojavljivao u javnosti, govorio u prilog Srpske napredne stranke i pozivao građane da glasaju za tu stranku a ne za opozicione stranke.

Povodom većeg broja Vučićevih javnih nastupa u toku trajanja izborne kampanje članovi Nadzornog odbora za izbornu kampanju dr Slobodan Prvanović i prof. dr Dragan Vučinić podneli su Nadzornom odboru pritužbe tvrdeći da je on tokom tih nastupa prekršio zabrane i ograničenja koja važeći propisi postavljaju pred predsednika Republike i da je zloupotrebio svoju predsedničku funkciju da bi stavio jednu političku grupaciju u privilegovan položaj u odnosu na rivalske političke grupacije.

Grubo posmatrano, a prema rečima dr Slobodana Prvanovića, javni nastupi Aleksandra Vučića se mogu podeliti na dve grupe: jedni su nastupi na partijskim promotivnim skupovima SNS na kojima je on oslovljavan i najavljivan kao predsednik

Republike, a i sam je tokom govora pominjao to svoje svojstvo, dok su drugi nastupi u televizijskim emisijama u kojima je on takođe oslovljavan i najavljivan kao predsednik Republike, a i sam je tokom govora pominjao to svoje svojstvo, mada je tokom nastupa rekao da on učestvuje u izbornoj kampanji SNS (same te emisije nisu bile neposredno skopčane sa aktivnostima predsednika Republike).

Prema podnosiocima predstavi, Aleksandar Vučić je tokom tih javnih nastupa prekršio član 111. Ustava RS, član 1. Zakona o predsedniku Republike, član 41. Zakona o sprečavanju korupcije i član 50. stav 2. istog zakona, i izvršio je krivična dela iz članova 128. i 359. Krivičnog zakonika. U nekim predstavkama je bilo i pozivanja na neke odredbe koje više nisu na snazi, o čemu su se članovi Nadzornog odbora saglasili na jednoj od sednica, pa o tim odredbama ovde neće biti reči.

## 1. DA LI USTAV REPUBLIKE SRBIJE ZABRANJUJE DA LIČNOST KOJA OBAVLJA FUNKCIJU PREDSEDNIKA REPUBLIKE UČESTVUJE KAO GRAĐANIN U AKTIVNOSTIMA NEKE POLITIČKE PARTIJE ILI GRUPACIJE

Tvrđnja da je Aleksandar Vučić učešćem u partijskim aktivnostima Srpske napredne stranke vezanim za izbore narodnih poslanika, odnosno u izbornoj kampanji te političke partije, postupao protivpravno, bazirana je pre svega na tvrdnji da je učešćem u tim aktivnostima on narušavao državno jedinstvo Srbije i time prekršio član 111. Ustava RS i član 1. Zakona o predsedniku Republike.

Član 111. Ustava Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 98/2006, 16/2022), koji definiše položaj predsednika Republike, propisuje:

„Položaj predsednika Republike

Član 111.

Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije.“

Član 1. Zakona o Predsedniku Republike ("Službeni glasnik RS", br. 111/2007) sadrži identičnu odredbu.

Postavlja se pitanje da li ova odredba zabranjuje licu koje vrši funkciju predsednika Republike Srbije da bude član neke političke partije tokom trajanja predsedničkog mandata i da učestvuje u aktivnostima političke partije ili neke druge političke grupacije, uključujući i predizbornu kampanju na parlamentarnim ili lokalnim izborima.

### 1.1. Značenje izraza „(izražavati) državno jedinstvo Republike Srbije“

Da bismo odgovorili na navedeno pitanje, trebalo bi najpre da pristupimo jezičkom tumačenju i da pođemo od činjenice da su autori Ustava upotrebili izraz „državno jedinstvo“, a ne neki drugi izraz, poput izraza „ideološko jedinstvo“ i slično. Jezički posmatrano, ovde se može raditi jedino o jedinstvu države kao organizacione i strukturalne celine, što na prvom mestu znači da predsednik Republike, kao šef države, pri vršenju svojih nadležnosti (od kojih je centralna i prvonavedena u članu 112. Ustava, gde su pobrojana njegova ovlašćenja, reprezentativna nadležnost), mora da poštuje odluke drugih državnih organa donete u okviru njihovih nadležnosti i da, u meri u kojoj je to potrebno i moguće u okviru njegovih ovlašćenja, doprinosi normalnom funkcionisanju institucionalne strukture i ima moderirajuću ulogu u odnosu na druge državne organe (pre svega Narodnu skupštinu, kao legislativnu

granu vlasti, i Vladu, kao drugi segment izvršne vlasti, sa mnogo većim operativnim ovlašćenjima od onih koje ima predsednik Republike).<sup>1</sup>

Tumačenje ustavne odredbe po kome bi predsednikova obaveza (i pravo) izražavanja državnog jedinstva značila obavezu izražavanja ideološkog jedinstva bila bi u suprotnosti sa duhom Ustava i sa većim brojem njegovih odredbi (čak i kad bi se izražavanje ideološkog jedinstva tražilo samo u okvirima predsednikovog vršenja njegovih predsedničkih nadležnosti, a kamoli i izvan toga, o čemu će kasnije biti reči).

Najpre Ustav u članu 1. definiše Republiku Srbiju kao državu zasnovanu „na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“, pri čemu među ovim poslednjim, evropskim vrednostima, pobrojanim u članu 2. Ugovora o Evropskoj uniji (koji navodi vrednosti na kojima se Unija zasniva), figuriraju „demokratija“ i „pluralizam“ (a i u preambuli Statuta Saveta Evrope, evropske organizacije čiji je Srbija član, države članice potvrđuju "privrženost duhovnim i moralnim vrednostima koje su zajednička baština njihovih naroda i stvarni izvor lične i političke slobode i vladavine zakona, principa na kojima se zasniva svaka istinska demokratija"). A prema Evropskom sudu za ljudska prava: „Nema demokratije bez pluralizma.“<sup>2</sup> Demokratska priroda Republike Srbije, njenog društva i institucija, predviđena je još na većem broju mesta u tekstu Ustava (članovi 5, 18, 19. itd.). U državi zasnovanoj na načelima „građanske demokratije“ i „pluralizma“ ne može se govoriti o „ideološkom jedinstvu“, tj. „ideološko jedinstvo“ u takvoj državi ne postoji i ne može postojati jer je upravo suprotno demokratiji i plurelizmu (tj. demokratskom pluralizmu) i nekompatibilno sa njim, pa je nemoguće da je intencija autora Ustava bila da dajući zadatak predsedniku Republike da „izražava državno jedinstvo Republike Srbije“ zapravo ga obaveže da izražava „ideološko jedinstvo“.<sup>3</sup> A da se demokratsko ustrojstvo Republike Srbije

---

<sup>1</sup> Ova moderirajuća uloga predsednika Republike je jasnije izražena u članu 5. Ustava Francuske (koji je pandan članu 111. Ustava RS), koja glasi:

„Član 5.

Predsednik Republike se stara o poštovanju Ustava. Svojom arbitražom on osigurava redovno funkcionisanje javnih vlasti, kao i kontinuitet države.

Ona je garant nacionalne nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i poštovanja ugovora.“

„Article 5.

Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.“)

<sup>2</sup>“There can be no democracy without pluralism.” - Evropski sud za ljudska prava, presuda od 9. aprila 2002. godine u slučaju *Jazar i drugi protiv Turske (Yazar and others v. Turkey)*, predstavlja br. [22723/93](#), [22724/93](#) and [22725/93](#), paragraf 46, drugi pasus.

<sup>3</sup> Ideja koja je prisutna kod dela građana da bi „državno jedinstvo“ koje, po članu 111. Ustava RS, izražava predsednik Republike Srbije, trebalo da predstavlja nekakvo ideološko jedinstvo, tj. da ličnost koja obavlja funkciju predsednika Republike ne bi, ni pri vršenju predsedničkih nadležnosti ni van toga, smela da zauzima i izražava političke stavove koji ne odgovaraju stavovima nekih delova stanovništva (tj. da bi morala da izražava neutralne ili od svih prihvaćene političke stavove i opredeljenja) u značajnoj meri je relikv shvatanja i stanja svesti izgrađivanih tokom više decenija postojanja jednopartijskog sistema u SFRJ (i pre toga u DFJ i FNRJ), u čijem ustavu iz 1974. godine (Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, „Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, godina XXX, broj 9, Beograd, četvrtak, 21. februar 1974.) je SFRJ definisana, uz ostalo, kao „socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“ (članovi 1. i 3.), dok je Savez komunista (organizacija koju karakteriše „ideološka monolitnost“), kao jedina partija u državi, bio ustavna kategorija, pa je čak i jedan član Predsedništva SFRJ, kao kolektivnog šefa države, po položaju bio Predsednik Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije (član 321 Ustava SFRJ: „Predsedništvo SFRJ sačinjavaju po jedan član iz svake republike i autonomne pokrajine, koga bira skupština republike, odnosno skupština autonomne pokrajine, tajnim glasanjem na zajedničkoj sednici svih veća skupštine i, po položaju, predsednik Saveza komunista Jugoslavije.“), dok je u Osnovnom načelu broj VIII iz Ustava uloga Saveza komunista određena, uz ostalo, na sledeći način: „Savez

artikuliše kroz uspostavljanje i delovanje političkih partija predviđa član 5. stav 1. Ustava Republike Srbije koji glasi: „Jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana.“

Da smisao citirane odredbe člana 111. Ustava Republike Srbije nije u tome da predsednik Republike nema pravo da u vršenju svojih predsedničkih ovlašćenja zastupa stavove neke ideološke struje, koji mogu da budu suprotni stavovima nekih drugih ideoloških struja u društvu (tj. da je dužan da bude politički, odnosno ideološki neutralan), potvrđuje i činjenica da se predsednik Republike, prema članu 114. Ustava, bira na neposrednim izborima, na kojima se po pravilu pojavljuje sa odgovarajućim političkim programom, koji po pravilu odgovara političkom programu političke partije, koalicije političkih partija ili grupe građana koje ga kandiduju (prema članu 12. stav 1. Zakona o izboru predsednika Republike /„Službeni glasnik RS“, broj 14/2022/: „Kandidata za predsednika Republike ... može predložiti politička stranka upisana u Registar političkih stranaka ..., koalicija političkih stranaka ... i grupa građana.“). U kampanji koja prethodi izboru, a koja se sprovodi u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 14/2022; ovaj zakon se, prema članu 8. stav 1. Zakona o izboru predsednika Republike, shodno primenjuje i na izbor predsednika), kandidati za predsednika sučeljavaju svoje programe, zastupajući sopstvene i osporavajući programe rivala (u članu 2. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti /"Sl. glasnik RS", br. 14/2022/ sadržana je definicija prema kojoj "izborna kampanja" predstavlja skup aktivnosti političkih subjekata koje počinju od dana raspisivanja izbora i okončavaju se danom donošenja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora, u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa i pozivanja birača da za njih glasaju, odnosno da ne glasaju za druge učesnike na izborima i koje obuhvataju: rad sa biračima i članstvom; organizovanje i održavanje skupova; promociju, izradu i podelu reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija; političko oglašavanje; istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške, PR i konsultantske usluge; sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti, kao i druge slične aktivnosti; ostale aktivnosti čiji su troškovi nedvosmisleno povezani sa izbornom kampanjom"). Pri vršenju svojih ovlašćenja izabrani predsednik Republike će, u meri u kojoj mu obuhvat i priroda njegovih nadležnosti dozvoljavaju,<sup>4</sup>

---

komunista Jugoslavije, svojim usmeravajućim idejnim i političkim radom u uslovima socijalističke demokratije i društvenog samoupravljanja, osnovni je pokretač i nosilac političke aktivnosti radi zaštite i daljeg razvoja socijalističke revolucije i socijalističkih samoupravnih društvenih odnosa, a posebno radi jačanja socijalističke društvene i demokratske svesti, i odgovoran je za to.“ Ovakav sistem je promenjen pre više od trideset godina, ali je očigledno još uvek prisutan u svesti dela stanovništva.

<sup>4</sup> Član 112. Ustava, koji predviđa nadležnosti predsednika Republike, glasi:

„Nadležnosti  
Član 112.

Predsednik Republike:

1. predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu,
2. ukazom proglašava zakone, u skladu s Ustavom,
3. predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista,
4. predlaže Narodnoj skupštini nosioce funkcija, u skladu sa Ustavom i zakonom,
5. postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na osnovu predloga Vlade,
6. prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika,
7. daje pomilovanja i odlikovanja,
8. vrši i druge poslove određene Ustavom.

Predsednik Republike, u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije.“

Pored nadležnosti iz člana 112, prema predsednik Republike ima još određeni broj ovlašćenja u skladu sa nekim drugim članovima Ustava (u skladu sa gore citiranim tačkama 4. i 8.): član 109. – raspuštanje Narodne skupštine; član 113. - suspenzivni veto; čl. 168. - svaki državni organ, pa i predsednik, može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom; čl. 172. st.2 - imenovanje pet sudija Ustavnog

ostvarivati (po redovnom toku stvari) onu političku agendu koju je predstavio građanima prilikom kandidovanja i predizborne kampanje. Dakle, i prilikom vršenja svojih Ustavom predviđenih nadležnosti, predsednik Republike ima pravo (pa čak ima i političku obavezu) da zastupa ideološke stavove koji mogu biti u suprotnosti sa stavovima jednog dela građana (onih koji nisu glasali za njega), poštujući i izražavajući, kao što smo rekli, državno jedinstvo Republike Srbije u gore opisanom strukturalnom smislu.

Konačno, razumevanje (odnosno pre bismo rekli nerazumevanje) odredbe člana 111. Ustava prema kome bi obaveza „izražavanja državnog jedinstva Republike Srbije“ značila zabranu da ličnost koja vrši funkciju predsednika Republike izražava političke stavove koji odgovaraju samo političkim stavovima jednog dela građana, odnosno nekih političkih partija i grupacija, a u suprotnosti su sa političkim stavovima drugih, bila bi u očiglednoj koliziji sa pravom lica koje vrši funkciju predsednika Republike na reizbor (prema članu 116. stav 3. Ustava „(n)iko ne može više od dva puta da bude biran za predsednika Republike“, što znači da može dva puta), jer pravo na reizbor podrazumeva učešće tog lica u izbornoj kampanji u vreme dok mu još traje funkcija predsednika (prema članu 114. stav 2. Ustava), a to znači da on u tom periodu ima pravo i treba da iznosi svoje političke stavove, odnosno stavove političke partije, koalicije ili grupe građana koji ga predlažu, i da osporava političke stavove protivnika.

Sve skupa, jasno je da je prema Ustavu predsednik Republike politički aktivan igrač i u okviru vršenja svojih nadležnosti, te da ga član 111. Ustava ne sputava u tome. Utoliko pre, ta ga odredba ne sputava da bude politički aktivan igrač kao građanin, izvan okvira vršenja nadležnosti predsednika Republike.

## **1.2. Predsednik Republike Srbije kao funkcija (odnosno državni organ) i ličnost koja obavlja funkciju predsednika Republike kao građanin**

Napred smo izneli smisao i značenje izraza „(izražavati) državno jedinstvo Republike Srbije“ iz člana 111. Ustava i pokazali da on ne znači izražavanje „ideološkog jedinstva“, kao prema Ustavu nepostojeće kategorije (tj. kategorije koja je suprotna ustrojstvu koje propisuje Ustav), te da predsednik Republike to „državno jedinstvo“ izražava u opisanom strukturalnom smislu, dok ima pravo (pa čak i političku obavezu prema građanima koji su glasali za njega) da vršeci predsedničku funkciju, u okvirima svojih relativno ograničenih nadležnosti i poštujući njihovu specifičnu prirodu, zastupa određeno političko usmerenje koje ne dele svi građani i sve političke grupacije u Srbiji (usmerenje koje je sadržano u njegovim predizbornim najavama i obećanjima).

Sledeće pitanje je da li član 111. Ustava (ili neka druga ustavna ili zakonska odredba), predstavljaju prepreku da ličnost koja vrši funkciju predsednika Republike bude politički aktivan subjekt izvan okvira vršenja te funkcije. Jer, s jedne strane, predsednik Republike je državni organ, odnosno (kao inokosni organ) funkcija koju obavlja određeno lice, a s druge strane, to lice koje obavlja funkciju predsednika Republike je građanin, koji izvan okvira predsedničke funkcije koju obavlja ima odgovarajuća građanska prava.

Iako smo napred o pravu lica koje vrši funkciju predsednika Republike da se kandiduje i učestvuje u kampanji za reizbor govorili u delu gde smo govorili o postupanju predsednika Republike pri vršenju njegovih nadležnosti, lice koje je aktuelni predsednik u kampanji za reizbor zapravo učestvuje kao građanin. Da je tako najbolji je pokazatelj činjenica da i lice koje je aktuelni predsednik Republike treba da ima odgovarajući broj potpisa kao uslov za kandidaturu, jednako kao i kandidati koji nisu predsednik u tom trenutku

---

suda; članovi 200. i 201, rezervno ovlašćenje da proglasi sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine vanredno ili ratno stanje; čl. 203. st. 1. - predlog za promenu Ustava.

(prema članu 14, tačka 3. Zakona o izboru predsednika Republike, prilikom kandidovanja svakog kandidata za izbor predsednika, uključujući i onog koji već vrši funkciju predsednika i ide u jedan Ustavom dopušteni reizbor, neophodno je podneti „najmanje 10.000 pismenih izjava birača da podržavaju predlog kandidata“ ). Dakle, aktuelna funkcija predsednika ne kvalifikuje lice koje je vrši da uđe u trku za drugi mandat pod povoljnijim uslovima od drugih potencijalnih kandidata. On je na tom planu jednak sa svakim drugim građaninom, jer se i sam pojavljuje kao građanin. Ustav takvom licu samo zabranjuje da se kandiduje za treći predsednički mandat. A važeći propisi mu zabranjuju da predsedničku funkciju koju vrši (vršenje nadležnosti iz člana 112. Ustava i drugih navedenih članova) koristi (zloupotrebljava) u svrhu predizborne kampanje, o čemu će kasnije biti reči.

Ali trenutni položaj predsednika Republike koji neko lice vrši takođe ne predstavlja smetnju da on, kao građanin, bude član i funkcioner neke političke partije i da učestvuje u njenom radu, kao i da, izvan okvira obavljanja funkcije predsednika Republike (dakle van vršenja nadležnosti predsednika Republike), kao građanin na parlamentarnim ili drugim izborima podržava neku partiju i učestvuje u njenoj predizbornoj kampanji.

Pravo da se učestvuje u osnivanju neke političke partije, da se bude njen član i funkcioner i da se učestvuje u njenim aktivnostima sastavni je deo većeg broja osnovnih ljudskih prava, a pre svega prava na slobodu udruživanja, zagarantovanog članom 55. Ustava RS<sup>5</sup> (kao i članom 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), prava na slobodu okupljanja, zagarantovanog članom 54. Ustava RS<sup>6</sup> (kao i članom 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), i prava na slobodu (mišljenja i) izražavanja, zagarantovanog članom 46. Ustava RS<sup>7</sup> (kao i članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima).

---

<sup>5</sup> Taj član glasi:

„Sloboda udruživanja  
Član 55.

Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja.

Udruženja se osnivaju bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom.

Zabranjena su tajna i paravojna udruženja.

Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

Sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana, pripadnici policije i pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka.“

<sup>6</sup> Taj član glasi:

„Sloboda okupljanja  
Član 54.

Mirno okupljanje građana je slobodno.

Okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju.

Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu, u skladu sa zakonom.

Sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.“

<sup>7</sup> Taj član glasi:

„Sloboda mišljenja i izražavanja  
Član 46.

Jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.

Sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.“

Ovo potvrđuje i Evropski sud za ljudska prava, koji u pogledu člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima konstatuje sledeće:

„24. Sud smatra da formulacija člana 11. daje početnu naznaku da li se političke stranke mogu pozvati na tu odredbu. Napominje da iako se član 11. odnosi na 'slobodu udruživanja sa drugima, uključujući pravo na osnivanje ... sindikata...', veznik 'uključujući' jasno pokazuje da su sindikati samo jedan primer između ostalih oblika u kojima se može ostvariti pravo na slobodu udruživanja. Stoga nije moguće zaključiti... da su pozivanjem na sindikate – iz razloga koji se odnose uglavnom na pitanja koja su bila aktuelna u to vreme – oni koji su sastavljali Konvenciju nameravali da isključe političke partije iz delokruga člana 11.

25. Međutim, još ubedljivija od formulacije člana 11, po mišljenju Suda, je činjenica da su političke stranke oblik udruživanja koji je neophodan za pravilno funkcionisanje demokratije. S obzirom na značaj demokratije u sistemu Konvencije..., nema sumnje da političke stranke spadaju u obuhvat člana 11.“<sup>8</sup>

A u pogledu člana 10. Konvencije ESLJP konstatuje sledeće:

„46. Sud ponavlja da, bez obzira na njegovu autonomnu ulogu i posebnu sferu primene, član 11. takođe mora biti razmatran u svetlu člana 10. Zaštita mišljenja i sloboda njihovog izražavanja jedan je od ciljeva slobode okupljanja i udruživanja. kako je sadržano u članu 11. To se utoliko više odnosi na političke partije s obzirom na njihovu suštinsku ulogu u obezbeđivanju pluralizma i pravilnog funkcionisanja demokratije.“<sup>9</sup>

Zabrana partijskog članstva za neke kategorije državnih funkcionera i uposlenika iz člana 55. stav 5. Ustava RS, o kojoj će kasnije više biti reči, kao vid ograničenja prava na slobodu udruživanja, jasno pokazuje da Ustav pravo na partijsko članstvo (koje podrazumeva i sticanje i vršenje partijskih funkcija i aktivan partijski angažman, uključujući i učešće u izbornim kampanjama) smatra sastavnim delom tog ljudskog prava.

Građanin koji u datom trenutku obavlja funkciju predsednika Republike uživa sva Ustavom i međunarodnim pravom zagarantovana ljudska prava, uključujući i navedena prava koja mu omogućavaju da bude član i funkcioner političkih partija i da učestvuje u njihovom radu, uključujući i predizborne kampanje na različitim nivoima izbora. On radi ostvarenja tog svog prava nema pravo da koristi resurse i druge pogodnosti koje mu stoje na raspolaganju kao predsedniku Republike. Dakle jasno se mora razdvojiti položaj građanina koji frši funkciju predsednika Republike od same ta funkcije i njenog vršenja.

---

<sup>8</sup> “24. The Court considers that the wording of Article 11 provides an initial indication as to whether political parties may rely on that provision. It notes that although Article 11 refers to ‘freedom of association with others, including the right to form ... trade unions ...’, the conjunction ‘including’ clearly shows that trade unions are but one example among others of the form in which the right to freedom of association may be exercised. It is therefore not possible to conclude ... that by referring to trade unions – for reasons related mainly to issues that were current at the time – those who drafted the Convention intended to exclude political parties from the scope of Article 11.

25. However, even more persuasive than the wording of Article 11, in the Court’s view, is the fact that political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system ..., there can be no doubt that political parties come within the scope of Article 11.” – Evropski sud za ljudska prava, presuda od 30. januara 1998. godine, u slučaju *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)*, predstavka broj 19392/92, broj slučajaja 133/1996/752/951, paragrafi 24. i 25.

<sup>9</sup> “46. The Court reiterates that, notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.” - Evropski sud za ljudska prava, presuda od 9. aprila 2002. godine u slučaju *Jazar i drugi protiv Turske (Yazar and others v. Turkey)*, predstavka br. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, paragraf 46, prvi pasus.



Ograničenje navedenih ljudskih prava građanina koji obavlja funkciju predsednika Republike moglo bi da bude uvedeno samo zakonom i to ako je neophodno radi ostvarenja nekog legitimnog cilja (nekog javnog interesa ili odgovarajućih prava drugih lica). Uslovi i način eventualnog ograničavanja Ustavom zagaranovanih ljudskih prava na opšti način su propisani u članu 20. Ustava Republike Srbije (pored toga što i sami članovi kojima se garantuju tri navedena prava sadrže, u skladu sa opštom odredbom iz člana 20. Ustava, odredbe kojima predviđaju kada i pod kojim uslovima su moguća tzv, „fakultativna“ ograničenja tih prava). Član 20. Ustava glasi:

„Ograničenja ljudskih i manjinskih prava  
Član 20.

Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati.

Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.“

Odredba kojom se ograničavaju ljudska prava u našem pravu mora da bude, prema navedenom ustavnom zahtevu, zakonska odredba. I Evropska konvencija o ljudskim pravima predviđa da se fakultativna ograničenja ljudskih prava mogu uvesti zakonom kada to neophodno u demokratskom društvu radi ostvarenja nekog legitimnog cilja, međutim sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, polazeći od raznovrsnosti pravnih poredaka u različitim državama članicama (posebno o različitoj prirodi izvora prava u anglosaksonskom i kontinentalnim sistemima), odredila je koja svojstva treba da ima određeni izvor prava da bi odgovarao zahtevu „propisan zakonom“ iz Konvencije:

„Po mišljenju Suda, sledeća su dva zahteva koja proizilaze iz izraza „propisano zakonom“. Prvo, zakon mora biti adekvatno dostupan: građaninu mora biti omogućeno da ima indikaciju, koja je adekvatna okolnostima, o tome koja se pravna pravila primenjuju u datom slučaju. Drugo, norma se ne može smatrati „zakonom“ osim ako nije formulisana dovoljno precizno da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje: on mora biti u stanju – ako je potrebno uz odgovarajući savet – da predvidi, do stepena koji je razuman u datim okolnostima, posledice koje data radnja može izazvati. Te posledice ne moraju biti predvidive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo pokazuje da je to nedostižno. Opet, iako je sigurnost veoma poželjna, ona može povući preteranu rigidnost i zakon mora biti u stanju da drži korak sa promenljivim okolnostima. Shodno tome, mnogi zakoni su neizbežno formulisani terminima koji su, u većoj ili manjoj meri, nejasni i čije su tumačenje i primena pitanja prakse.“<sup>10</sup>

Navedeni zahtevi u pogledu prirode i sadržine važe i za zakonsku normu (normu sadržanu u Ustavu ili zakonu) kojom se u našem pravu mogu ograničiti ljudska prava.

---

<sup>10</sup> “49. In the Court’s opinion, the following are two of the requirements that flow from the expression “prescribed by law”. Firstly, the law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case. Secondly, a norm cannot be regarded as a “law” unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice.” - Evropski sud za ljudska prava, presuda od 26. aprila 1979. godine u slučaju *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 6538/74, paragraf 49.

Ustav, kao najviši zakon, i drugi zakoni ne zabranjuju građaninu koji obavlja funkciju predsednika Republike da bude, kao građanin, član i funkcioner političke stranke i da učestvuje u njenim aktivnostima, uključujući i predizborne kampanje.

Ustav u članu 115. sadrži odredbu koja predviđa nespojivost funkcije predsednika Republike sa nekim drugim funkcijama i delatnostima. Ali članstvo, funkcija ili angažman u političkoj partiji (koji nije profesionalna delatnost) u njih ne spadaju. Ta odredba glasi:

„Nespojivost funkcija  
Član 115.

Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.“

Treba ovde ukazati na to da je pojam javne funkcije u našem pravu definisan u Zakonu o sprečavanju korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022), i to u članu 2. (koji definiše „značenje pojedinih pojmova“), gde u tački je u tački 4) određeno da je „javna funkcija' ... funkcija koju vrši javni funkcioner“, a u tački 3) da je „javni funkcioner' svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti“.

U stavu 5. navedenog člana 55. Ustava Republike Srbije predviđeno i koje su javne funkcije i delatnosti nespojive sa članstvom njihovih vršilaca u političkim partijama, ali u te funkcije ne spada funkcija predsednika Republike:

„Sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana, pripadnici policije i pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka.“

Dakle, i ustavna odredba koja se odnosi na nespojivost funkcije predsednika Republike sa drugim angažmanima (član 115.) i ustavna odredba koja predviđa nespojivost članstva u političkim partijama sa određenim funkcijama i delatnostima ne sadrže zabranu ili ograničenje za građanina koji obavlja funkciju predsednika Republike da budu članovi i funkcioneri (neprofesionalni) političkih partija, odnosno da učestvuju u njihovim aktivnostima. *A contrario*, takav angažman je dozvoljen. Ovo potvrđuje, na zakonskom nivou, i član 50. stav 1. Zakona o sprečavanju korupcije koji glasi:

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

Imajući u vidu da je pravo na članstvo u političkim partijama i učešće u partijskim aktivnostima predstavlja vid uživanja navedenih Ustavom i međunarodnim konvencijama zaštićenih ljudskih prava, koji se mogu ograničiti, prema članu 20. Ustava, samo zakonom i u ustavom dopuštenu svrhu, onda reči „ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno“ treba shvatiti kao kumulativno postavljen uslov ograničenja, a to znači da je ograničenje moguće ako je predviđeno zakonom (da postoji zakonska zabrana vršenja partijske funkcije i učešća u partijskim aktivnostima) zarad ustavom dopuštene svrhe sprečavanja ugrožavanja vršenja javne funkcije. Ovakva vrsta zakonske zabrane u pogledu predsednika Republike u našem pravnom sistemu ne postoji (za razliku, recimo, od lica na koje se odnosi član 55. stav 5. Ustava).

Iz svega navedenog jasno proističe da Ustavom i zakonima Republike Srbije nije zabranjeno da građanin koji obavlja funkciju predsednika Republike bude član i funkcioner (neprofesionalni) neke političke partije, odnosno da učestvuje u aktivnostima političke partije, uključujući i predizbornu kampanju. Odredba člana 111. Ustava ne odnosi se na takav angažman građanina koji vrši funkciju predsednika Republike, već na obavezu predsednika

Republike da izražava državno jedinstvo Republike Srbije u napred opisanom strukturalnom smislu.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Da nastojanje šefa države, kao nosioca dela izvršne vlasti, da kroz podršku određenoj partiji obezbedi sebi oslonac u parlamentu, kao nosiocu legislativne vlasti i posredno u vladi, kao nosiocu drugog dela izvršne vlasti, nije strano jednom starom i izgrađenom demokratskom sistemu kakav je francuski sistem (koji je, iako su tamo ovlašćenja predsednika Republike šira nego kod nas, sličan našem utoliko što se predsednik bira na neposrednim izborima, a deli izvršnu vlast sa Vladom), te da se to smatra legalnim i legitimnim, potvrđuje veći broj primera iz političke istorije Pete Republike. Ipak najsvježiji i najupečatljiviji je primer Emanuela Makrona, koji je 2017. godine prvi put izabran za predsednika Republike kao kandidat pokreta nazvanog „Napred!“ („*En Marche!*“), osnovanog 2016. godine ne kao politička partija, već po Zakonu o udruženjima iz 1901. godine, sa ciljem da kandiduje i podrži Makrona na predsedničkim izborima. Dakle ne radi se o stranci, kao ideološkoj organizaciji, koja je iz svojih redova izrodila predsedničkog kandidata, već o pokretu koji je oformljen vezano za ličnost jednog čoveka, čiji inicijali odgovaraju prvim slovima iz dve reči iz naziva pokreta i čine logo pokreta, a u cilju njegovog kandidovanja na predsedničkim izborima. Nakon pobeđe na predsedničkim izborima u maju 2017. godine, Makron, radi učešća na parlamentarnim izborima koji u Francuskoj dolaze uvek oko dva meseca nakon predsedničkih, sa ciljem da sebi kao predsedniku Republike obezbedi oslonac u Nacionalnoj skupštini i Vladi, transformiše pokret u partiju, pod imenom „Republika u pokretu“ („*La République En Marche!*“), koja se, iako joj on formalno nije predsednik, smatra „Makronovom partijom“, koja i dalje ima logo sa njegovim inicijalima i kojoj on pruža punu i u svakom smislu direktnu i otvorenu podršku na parlamentarnim izborima. U samoj partiji se vremenom, a nakon uspeha na parlamentarnim izborima iz juna 2017. godine, pojavljuju protesti zbog građenja „kulta ličnosti“ Emanuela i Brižit Makron, pa neki članovi napuštaju partiju zbog toga, pri čemu je najznačajnije dešavanje te vrste bilo u novembru 2017. godine, kada oko 100 članova, uključujući i neke poslanike, potpisavši proglas naslovljen „Tribina 100 demokrata“ („*Tribune des 100 démocrates!*“), napustilo tu partiju zbog manjka interne demokratske (o tome videti recimo na sledećim internet stranicama: [https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti\\_5214685\\_5126036.html](https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti_5214685_5126036.html)); [https://www.gala.fr/l\\_actu/news\\_de\\_stars/le\\_culte\\_de\\_la\\_personnalite\\_autour\\_de\\_brigitte\\_et\\_emmanuel\\_macro\\_n\\_agace\\_chez\\_en\\_marche\\_408916](https://www.gala.fr/l_actu/news_de_stars/le_culte_de_la_personnalite_autour_de_brigitte_et_emmanuel_macro_n_agace_chez_en_marche_408916) ). Pred predsedničke, a zatim i parlamentarne izbore 2022. godine, partija menja naziv u „Preporod“ („*La Renaissance!*“), Makron joj je počasni predsednik (drugu vrstu predsednika i nema), i nakon nove pobeđe na predsedničkim izborima on učestvuje u kampanji te partije (i koalicije „Zajedno!“ / „*Ensemble!*“ / koju je ona oformila), pozivajući birače da u ime „višeg interesa Nacije“ („*l'intérêt supérieur de la Nation!*“) daju „čvrstu većinu“ („*une majorité solide!*“) njegovoj partiji (kako prenose mediji, recimo sa Makronovog obraćanja sa aerodroma Orli pred polazak u državnu posetu Rumuniji, „Šef države je pozvao Francuze da daju 'čvrstu većinu zemlji, da bi osigurali red izvan i unutar naše zemlje'. 'Potrebna nam je čvrsta većina da odbranimo našu ekonomiju i vaše ekonomije, da garantujemo našu nezavisnost', naveo je on... 'Ništa ne bi bilo gore nego da se izgubimo u nepokretnosti i blokadi', upozorio je Emanuel Makron, govoreći o riziku da koalicija predsedničke većine, Zajedno!, ne dobije apsolutnu većinu u Nacionalnoj skupštini.“ / „*Le chef de l'État a appelé les Français à donner 'une majorité solide au pays, pour assurer l'ordre à l'extérieur, comme à l'intérieur de notre pays'. 'Nous avons besoin d'une majorité solide pour défendre notre économie et vos économies, pour garantir notre indépendance', a-t-il énuméré... 'Rien ne serait pire que de nous perdre dans l'immobilisme et le blocage', a averti Emmanuel Macron, en référence au risque que la coalition de la majorité présidentielle, Ensemble !, n'obtienne pas la majorité absolue à l'Assemblée nationale.*“ / - <https://www.ouest-france.fr/elections/legislatives/legislatives-rien-ne-serait-pire-que-de-nous-perdre-dans-l-immobilisme-avertit-emmanuel-macron-10b47c3a-eb66-11ec-9c83-bfcc11f15cab> ; ovo je samo jedan od primera Makronovog obraćanja ove vrste tokom izborne kampanje za Nacionalnu skupštinu Francuske ). Kandidati za poslanike su bili dužni i da potpišu „povelju“ kojom prihvataju 12 obaveza u odnosu na koaliciju „Zajedno“ od kojih prva eksplicitno poziva na poštovanje obaveza koje je Makron kao predsednički kandidat preuzeo prema biračima: „Svi kandidati koje je predložila predsednička većina, ujedinjena oko Emanuela Makrona, za zakonodavne izbore 12. i 19. juna 2022, obavezuju se da će poštovati sledećih 12 obaveza: 1. Kandidati će podržati sve obaveze koje je Emanuel Makron preuzeo ispred Francuskinja i Francuza u okviru dva kruga predsedničkih izbora u aprilu 2022. ...“ („*Tous les candidats investis par la majorité présidentielle, réunie autour d'Emmanuel Macron, pour les élections législatives des 12 et 19 juin 2022 s'engagent à respecter les 12 engagements suivants: 1. Les candidats soutiendront l'ensemble des engagements pris par Emmanuel Macron devant les Françaises et les Français, dans le cadre des deux tours de l'élection présidentielle d'avril 2022. ...*“). Na postavljeno pitanje da li je ovakvo obavezivanje u skladu sa Ustavom Francuske, čiji član 27. propisuje u stavu 1: „Bilo kakav imperativni mandat je ništav“ („*Tout mandat impératif est nul.*“), a u stavu 2: „Pravo glasa poslanika je lično.“ („*Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.*“), vodeći francuski stručnjaci za ustavno pravo su se, istakavši da ovo nije prvi slučaj obavezivanja poslaničkih kandidata na ovaj način, složili da takvo obavezivanje nije protivustavno, budući da nepridržavanje „poveljom“ preuzetih

## 2. UČEŠĆE GRAĐANINA KOJI OBAVLJA FUNKCIJU PREDSEDNIKA REPUBLIKE U PREDIZBORNOJ KAMPANJI NEKE POLITIČKE PARTIJE NA PARLAMENTARNIM IZBORIMA I PITANJE SUKOBA INTERESA

Videli smo dakle da lice koje obavlja funkciju predsednika Republike ima pravo da kao građanin, izvan okvira vršenja svojih predsedničkih nadležnosti, bude član i funkcioner i da učestvuje u aktivnostima neke političke partije, uključujući i predizbornu kampanju te partije na parlamentarnim izborima.

Mogućnost da javni funkcioner, uključujući i predsednika Republike, dođe u situaciju sukoba interesa iz članova 40-44. Zakona o sprečavanju korupcije moguća je samo onda kada lice koje obavlja tu funkciju postupa kao predsednik Republike, tj. kada vrši nadležnosti koje mu pripadaju kao predsedniku Republike (uključujući i situaciju kada je, postupajući kao predsednik Republike, prekoračio svoje nadležnosti), ali ne i kada postupa kao građanin, izvan okvira vršenja predsedničke funkcije. Jer prema članu 41. stav 1. Zakona o sprečavanju

---

obaveza nema za posledicu gubljenje statusa poslanika, odnosno da se ne radi o pravnoj, već samo o moralnoj i političkoj obavezi (sa eventualnim posledicama u unutarpartijskim okvirima), te da poslanik koji reši da se ne pridržava potpisanog ima pravo da napusti poslaničku grupu partije prema kojoj se obavezao a da ostane poslanik (o ovoj temi videti na sledećim internet stranicama: [https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKgE2HVH\\_GwhEw81vFWxHFn3w9jMeqFmhJJMax75OHkWZHY45K3i8A](https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKgE2HVH_GwhEw81vFWxHFn3w9jMeqFmhJJMax75OHkWZHY45K3i8A) ; <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/legislatives-quelle-est-la-valeur-des-chartes-qu-imposent-les-partis-a-leurs> ; <https://www.20minutes.fr/elections/3293847-20220520-legislatives-2022-candidats-lrem-obligation-soutenir-promesses-emmanuel-macron> ). Dakle i u sistemu jedne države sa daleko dužom demokratskom tradicijom u odnosu na našu, a čiji sistem je najbliži našem, postoji praksa aktivnog učešća lica koje vrši funkciju šefa države i izbornej kampanji za parlamentarne izbore, sa nekim elementima tog učešća koji su izraženiji nego kod nas. Ali se to smatra pravno valjanim jer ne postoji zabrana takve prakse (a smatra se i legitimnim i ne smatra se suprotnim demokratskim načelima). Kako zabrana ove vrste ne postoji ni u našem pravnom sistemu, nije bilo pravnih smetnji za učešće Aleksandra Vučića na navedeni način u kampanji za poslaničke izbore Srpske napredne stranke 2023. godine. Bez obzira na to da li je takvo učešće u skladu sa ukusom dela građana.

**Takode, u Francuskoj recimo nije smatrana pravno problematičnom izjava Emanuela Makrona data regionalnoj štampi tokom trajanja kampanje za parlamentarne izbore 2022. godine (koji su održani oko dva meseca nakon predsedničkih izbora na kojima je Makron osvojio drugi mandat) u kojoj je Makron javno spekulisao, iznoseći svoje tumačenje odredbe prve rečenice člana 8. stav 1. Ustava Francuske („Predsednik Republike imenuje predsednika Vlade“ /”*Le Président de la République nomme le Premier ministre.*”), oko toga koja bi bila njegova predsednička ovlašćenja za slučaj da pobeđi opoziciona levičarska koalicija NUPES (*Nouvelle Union populaire écologique et sociale*), preciznije da li bi bio dužan da poveri mandat Žan-Lik Melanšonu, koji je bio na čelu te koalicije. Iako je ovakva izjava mogla da utiče na birače (na njihovo opredeljenje da li će da glasaju za NUPES ako znaju da predsednik Republike neće poveriti mandat predvodnika liste te koalicije), ovde posebno treba imati u vidu činjanicu da je Makron ovde iznosio sadržinu ustavne odredbe (onako kako je on tumači), koja se smatra opštepoznatom. Među stručnjacima za ustavno pravo kasnije je predmet rasprave bilo samo to da li je razumevanje člana 8. koje je izneo Makron ispravno (složili su se da formalnopravno jeste, jer Ustav ničim ne ograničava slobodu predsednika Republike u izboru premijera), kao i to kakve posledice povlači izbor premijera koji nema parlamentarnu većinu. Međutim mogućnost da predsednik Republike ovakvom izjavom utiče na birače i pitanje da li je takva izjava pravno dozvoljena tokom izborne kampanje nisu ni bili predmet komentara i rasprave, tj. niko nije ni pokušao da dovodi u pitanje pravnu dozvoljenost takve izjave. – Videti na sledećim sajtovima:**

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/cohabitation-en-cas-de-victoire-de-la-nupes-emmanuel-macron-pourrait-il-faire-sans>

[https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre\\_5179780.html](https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre_5179780.html)

korupcije "(s)ukob interesa je situacija u kojoj javni funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na obavljanje javne funkcije" (pri čemu, prema stavu 2. istog člana "/p/rivatni interes je bilo kakva korist ili pogodnost za javnog funkcionera ili povezano lice). Dakle, da bi privatni interes mogao da utiče na obavljanje javne funkcije neophodno je da se dato lice nalazi u situaciji obavljanja javne funkcije, a ne u situaciji postupanja u svojstvu građanina izvan okvira obavljanja javne funkcije.

Stoga lice koje obavlja funkciju predsednika Republike u situaciji kada, ne postupajući kao predsednik Republike, kao građanin učestvuje u partijskim aktivnostima (uključujući i predizbornu kampanju date partije) ne može da se nađe u poziciji da, suprotno članu 40. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije, „koristi javnu funkciju zarad sticanja bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice“. U toj poziciji on može da se nađe samo onda kada potupa kao javni funkcioner, odnosno predsednik Republike.

### 3. DVE VRSTE MOGUĆIH ZLOUPOTREBA POGODNOSTI KOJE IMA PREDSEDNIK REPUBLIKE U CILJU VRŠENJA PREDSEDNIČKE FUNKCIJE

Odvojeno pitanje od pitanja prava građanina koji vrši funkciju predsednika Republike da bude član i funkcioner (neprofesionalni) neke političke partije, odnosno da učestvuje u aktivnostima političke partije, uključujući i predizbornu kampanju, je pitanje zabrane korišćenja (tj. zloupotrebe) javnih resursa i drugih pogodnosti koje pruža predsednička funkcija, koji su dati predsedniku Republike u cilju obavljanja njegovih predsedničkih nadležnosti, za potrebe predizborne kampanje u kojoj građanin koji vrši funkciju predsednika učestuje (i ima pravo da učestuje).

Videli smo da je član 50. stav 1. Zakona o sprečavanju korupcije, propisuje da javni funkcioner, pa i predsednik Republike „može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njihovim aktivnostima“, te da u pogledu predsednika Republike ne postoji zakonom predviđena zabrana (ili drugo ograničenje) za to.

Međutim, isti član u stavovima 2. i 5. upravo sadrži zabranu korišćenja (tj. zloupotrebe), zarad partijskih potreba (u partijske promotivne svrhe), javnih resursa i drugih pogodnosti koje pruža javna funkcija, tj. u slučaju predsednika Republike predsednička funkcija, koji su dati predsedniku Republike u cilju vršenja njegovih predsedničkih nadležnosti.

Član 50. sta 2. glasi:

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

Ova odredba se mora čitati zajedno sa odredbom člana 2. tačka 4a) istog zakona koja određuje da je „(j)javni resurs' ... nepokretnost, pokretna stvar i svako drugo dobro koje je u javnoj svojini, odnosno u drugom obliku svojine koje koriste organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, privredna društva, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave“ i sa odredbom člana 50. stav 3. tog zakona, prema kojoj „(i)uzetno od stava 2. ovog člana, javni funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti javnih funkcionera“. Dakle, javni

resursi su javna materijalna dobra koja su funkcioneru dodeljena u cilju vršenja funkcije i on ih ne može koristiti u svrhe partijske promocije (kao ni u bilo koje druge svrhe izvan potreba za koje su mu dodeljene), sa citiranim bezbednosnim izuzetkom pod restriktivnim uslovima.

Prigovora o korišćenju javnih materijalnih resursa dodeljenih predsedniku Republike u svrhe partijske promocije nije ni bilo tokom predizborne kampanje za izbore narodnih poslanika 2023. godine, a pozivanja na član 50. stav 2. bila su izraz nerazumevanja pojma „javni resursi“, tj. nečitanja te odredbe zajedno sa odredbom člana 2. tačka 4a).

Član 50. stav 5. Zakona o sprečavanju korupcije glasi:

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

Dakle kao što prema članu 50. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije nema pravo da koristi javne resurse za svrhu za koju mu nisu dodeljeni na korišćenje već za partijsku promociju, javni funkcioner, uključujući i predsednika Republike, koji po 50. stav 1. kao građanin ima pravo na partijski angažman i aktivnosti, nema pravo da pogodnosti koje mu pružaju javni skupovi i susreti koje ima u svojstvu funkcionera (predsednika Republike), tj. vreme, prostor, medijsku ispraćenost i autoritet koji proističe iz prirode i značaja događaja, koristi u svrhe partijske promocije i time stvara nelegitimnu prednost za partiju koju zastupa.

Ovde treba imati u vidu da kako je partijski angažman javnog funkcionera (članstvo u partiji, sticanje i vršenje partijske funkcije i učešće u partijskim aktivnostima, uključujući i predizborne) sastavni deo uživanja navedenih ljudskih prava, te kako se u sferi ljudskih prava tumačenje relevantnih normi vrši uvek u prilog titulara ljudskih prava, odnosno što potpunijeg uživanja datog prava/slobode (*in favorem libertatis*) onda se navedene zabrane/ograničenja moraju tumačiti striktno, te se shvatanje pojmova „javni resursi“ i „skupovi na kojima učestvuje i susreti koje ima u svojstvu javnog funkcionera“ ne smeju ekstenzivno tumačiti i primenjivati na situacije van tih pojmova shvaćenih *stricto sensu*. Odnosno, kada se radi o pravilima koja su vezana za uživanje ljudskih prava i sloboda, uključujući i pravila o kojima je reč, princip *in favorem libertatis* mora da bude primenjen uvek u slučaju sumnje.

Da bi se olakšalo razlikovanje između postupanja lica koje je vršilac državne funkcije kao građanina koji uživa pravo na partijski angažman (kao segment navedenih ljudskih prava) i njegovog postupanja u okvirima vršenja njegove funkcije, Zakon o sprečavanju korupcije je u članu 50. stav 4. propisao:

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

Nepredočavanje od strane javnog funkcionera sagovornicima i javnosti čiji stav iznosi u skladu sa citiranom odredbom (član 50 stav 4. Zakona o sprečavanju korupcije) predstavlja kršenje te odredbe i kažnjivo je kao prekršaj predviđen članom 103. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije, kao što prekršaj predstavlja i kršenje navedenih odredbi iz člana 50. stavovi 1, 2. i 5. Zakona o sprečavanju korupcije (član 103. stav 2. glasi: „Novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj javni funkcioner ako vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i učestvuje u njihovim političkim aktivnostima suprotno članu 50. st. 1, 2, 4. i 5. ovog zakona.“). Međutim, to nepredočavanje (i time kršenje člana 50. stav 4. i izvršenje prekršaja prema članu 103. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije) ne menja prirodu stava koji se iznosi, tj. ne utiče na to da li se radi o stavu organa u kojem dato lice vrši javnu funkciju ili o stavu političke stranke (odnosno drugog političkog subjekta) u čijim aktivnostima to lice kao građanin učestvuje.

#### 4. PITANJE PRIRODE NASTUPA I NAČINA OSLOVLJAVANJA

O tome da li se lice koje je vršilac političke funkcije (uključujući i funkciju predsednika Republike) pojavljuje u svojstvu funkcionera ili u svojstvu građanina koji koristi svoje pravo na partijski angažman u velikom broju slučajeva se može zaključiti na osnovu prirode samog događaja na kome se on pojavljuje. Tako, ako predsednik Republike učestvuje, vršeći svoja predsednička ovlašćenja, u razgovorima sa predstavnicima stranih država ili međunarodnih organizacija, sa predstavnicima drugih državnih organa ili sa građanima, ako se obraća medijima u vezi sa tim dešavanjima (konferencije za štampu nakon takvih susreta i slično), ako obrazlaže svoj stav vezan za donošenje ukaza o proglašenju zakona ili za korišćenje suspenzivnog veta ili iznosi i obrazlaže svoj predlog kandidata za predsednika Vlade ili druga kadrovska rešenja za koja je nadležan, ako dodeljuje odlikovanja i obrazlaže razloge za to ili ako objavljuje i obrazlaže odluku o pomilovanju, jasno je da on to čini kao predsednik Republike i da takve događaje i nastupe ne sme da koristi za partijsku promociju (naravno, ovo se ne odnosi na činjenicu da svaki postupak funkcionera koji je na funkciju došao tako što je predložen od neke političke partije ili grupacije javnost po prirodi stvari pripisuje kao plus ili kao minus toj političkoj partiji ili grupaciji). S druge strane, ako se lice koje je vršilac neke javne funkcije, uključujući i funkciju predsednika Republike, učestvuje na sastanku nekog partijskog tela, na obraćanju medijima pre ili nakon takvog sastanka, na promotivnom skupu (mitingu i slično) političke partije, u partijskoj promotivnoj emisiji (spotu ili slično) ili drugoj medijskoj (novinski partijski reklamni oglas i slično) ili drugoj reklamnoj objavi (bilbordu, partijskom promotivnom internet sajtu i slično), jasno je da se on tu pojavljuje kao građanin koji ostvaruje svoje pravo na partijski angažman, te je jasno i da je sve što je izneo stav partije i njega lično kao partijskog aktiviste. Ako se radi o medijskom nastupu koji po svojoj prirodi nije striktno partijski promotivni (a ne pripada ni onom krugu nastupa gde se funkcioner pojavljuje kao vršilac funkcije), ukoliko funkcioner istakne da promoviše partiju i njene stavove (recimo konstatacijom da učestvuje u partijskoj izbornoj kampanji), time je učinjena jasnim priroda njegovog nastupa kao nastupa u kome se on pojavljuje kao građanin koji ostvaruje svoje pravo na partijski/politički angažman, kao oblik ostarenja prava na slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja. Naravno, kada se radi o javnim servisima, ovde se može pojaviti pitanje vremenskog trajanja, odnosno prostora koji je dat pojedinim partijama i politikim grupacijama i da li je na tom planu poštovana njihova ravnopravnost, ali to je odvojeno pitanje (i na žalost, pravno posmatrano, odnosi se samo na javne medijske servise).

U situaciji kada je na navedeni način jasno ili učinjeno jasnim koja je priroda nastupa datog lica, odnosno u kom svojstvu ono nastupa, može se smatrati zadovoljenim zahtev iz člana 50. stav 4. Zakona o sprečavanju korupcije, tj. znaće se da nastupom u funkcionerskom svojstvu on iznosi stav organa javne vlasti, a da nastupom u svojstvu partijskog aktiviste on iznosi stav partije ili svoj lični stav kao člana partije. *Ratio legis* navedene odredbe je u tome da bude jasno čiji stav dato lice iznosi i ako je to jasno iz prirode događaja i nastupa tog lica bilo bi besmisleno tražiti i očekivati da prilikom (neposredno pre ili neposredno nakon) svake konstatacije ili stava koji iznese tokom tog nastupa on ukazuje na to da li je to stav državnog organa ili partijski stav.

U društvima sa demokratskom tradicijom i društvima koja nastoje (ili bi trebalo da nastoje) da takvu tradiciju grade, oslovljavanje lica koje vrši neku državnu funkciju po toj funkciji u svakoj situaciji kada se pojavljuje u javnosti, bez obzira da li se pojavljuje u svojstvu funkcionera ili u drugom svojstvu (pa i kada se u javnosti pojavljuje kao građanin koji ostvaruje svoje pravo na partijski angažman), pitanje je političke kulture i etikecije. U

državama sa demokratskom tradicijom predsednik republike, predsednik vlade, ministar i slično, oslovljavaju se u javnosti sa „gospodine predsedniče“, „gospodine predsedniče vlade“, „gospodine ministre“ i slično (odnosno u ženskom rodu ako je funkcioner žena), u svim situacijama, i to ne samo dok im traje funkcija, već i nakon njenog prestanka, sve do kraja života (sem ako steknu novu funkciju, u kom slučaju će biti oslovljavani po aktuelnoj funkciji). Isto važi i za njegovo najavljivanje prilikom pojavljivanja na datom događaju, kao i drugo eventualno pominjanje činjenice da je to lice, koje nastupa kao građanin u partijskoj promotivnoj aktivnosti, vršilac javne funkcije. Takvo oslovljavanje ili najavljivanje lica koje vrši javnu funkciju (pa i funkciju predsednika Republike) po toj funkciji, ili pominjanje činjenice da on vrši javnu funkciju, na javnom događaju na kome on nastupa ne kao funkcioner već kao građanin koji ostavlja svoje pravo na partijski/politički angažman kao oblik ostvarivanja prava na slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja, nije od uticaja, tj. ne menja ništa u pogledu prirode njegovog nastupa i stavova koje iznosi (u pogledu toga da se on pojavljuje kao građanin koji, u ličnom svojstvu učestvuje u partijskoj aktivnosti i iznosi odgovarajuće stavove). Bilo bi besmisleno zaključiti da pomen činjenice (kod oslovljavanja, najavljivanja itd.) da je građanin koji u ličnom svojstvu učestvuje u partijskoj aktivnosti vršilac javne funkcije može da dovede do nekakve njegove instant transformacije iz pozicije građanina partijskog aktiviste u poziciju javnog funkcionera. Takođe, ako se pođe od toga da je *ratio legis* citirane odredbe člana 50. stav 5. Zakona o sprečavanju korupcije da se spreči da javni funkcioner, koristeći „javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata“, stekne nelegitimnu pogodnost za političku stranku/subjekt koga promovira, na uštrb vršenja javne funkcije i dovodeći druge političke stranke/subjekte u neravnan položaj, takav rizik ne postoji kod navedenog pominjanja javne funkcije (prilikom oslovljavanja, najavljivanja i slično). lica koje se na javnom događaju koje nije u okvirima vršenja javne funkcije pojavljuje kao građanin koji koristi svoje Ustavom, zakonom i međunarodnim aktima zagarantovano pravo na partijski/politički angažman. Jer teško da se može smatrati da će neku nelegitimnu (ili bilo kakvu) pogodnost za datu partiju ili političku grupaciju doneti činjenica što će građani čuti da je ličnost koja im se obraća predsednik Republike, predsednik Vlade, ministar ili slično, dakle što će čuti nešto što je opštepoznato. Potcenjivanje inteligencije građana (naroda, demosa) nije nešto što je svojstveno demokratskom društvu, i razumevanje i tumačenje pravnih normi na način koji polazi od pretpostavke o intelektualnoj insuficijenciji građana nije primereno i prihvatljivo u državi koju prvi član njenog ustava definiše kao „državu zasnovanu „na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Iako je prošlo više od 35 godina od tada, još uvek se kao anegdota prepričava segment televizijskog duela održanog 28. aprila 1988. godine, pred drugi krug predsedničkih izbora u Francuskoj, između François Mitterana, u tom trenutku predsednika Republike, i Žaka Širaka, u tom trenutku predsednika Vlade. Tada je Širak predložio da jedan drugoga oslovljavaju po prezimenu, a ne po funkciji, pozivajući se na potrebu ravnopravnog položaja tokom predizborne kampanje, što Miteran nije prihvatio:

Žak Širak: „... Želim, gospodine Miteran, da Vi i Vaša stranka imate istu koncepciju nepristrasnosti države koju sam oduvek imao ...“ (Jacques Chirac : " ... Je souhaite, Monsieur Mitterrand, que vous et votre parti ayez la même conception de l'impartialité de l'Etat que celle que j'ai toujours eue.")

François Miteran: „Posmatrao sam Vas dve godine, dajete mi veoma loš primer, ali neću dalje da se bavim time... Neću ništa posebno da kažem u pogledu vašeg načina izražavanja, imate pravo... I dalje ću da Vas zovem 'gospodine premijeru' jer sam Vas tako zvao dve godine i Vi to jeste. Pa, kao premijer, primetio sam da imate, i pošteno je reći, vrlo realne kvalitete; ali nemate nepristrasnost ili osećaj za pravdu u ponašanju države.“ (François Mitterrand : “Je vous ai observé pendant deux ans, vous me donnez là un bien mauvais exemple mais je ne vais pas m'engager davantage.... moi, je vous appelle, je ne fais aucune observation



## 5. PITANJE MERE POJAVLJIVANJA POJEDINACA U JAVNOSTI

Utisku dela građana da postoji nešto pravno problematično u učešću predsednika Republike Srbije Aleksandra Vučića, kao građanina, u predizbornoj kampanji Srpske napredne stranke na parlamentarnim izborima doprinosi mera njegovog učešća (donekle očekivana budući da je on nosilac liste) u kampanji. On je bio prisutan i govorio je na velikom broju predizbornih skupova te partije, praktično svim značajnijim, kao i u brojnim predizbornim medijskim predstavljanjima partije. Ako se ovome dodaju njegova pojavljivanja u javnosti u svojstvu predsednika Republike, dakle kao javnog funkcionera, onda je taj utisak o omniprisutnosti iste ličnosti, konkretno Aleksandra Vučića, još jači.

Pravno posmatrano, političke partije i grupacije imaju slobodu da biraju u kojoj će meri koja ličnost da se pojavljuje na njihovim promotivnim skupovima i u njihovim promotivnim aktivnostima. Odluka o tome ponajviše zavisi od procene da li učešće užeg ili šireg krzga lica u kampanji i mera učešća pojedinih ličnosti više doprinosi pozitivnom opredeljenju birača prema datoj partiji. Gotovo isključivo učešće nekih pojedinaca u partijskim izbornim kampanjama prisutno je i kod nekih drugih političkih stranaka i grupacija, do te mere da veći deo javnosti ne bi znao ni da navede ime nekog drugog njihovog člana, ali je mera prisustva Aleksandra Vučića u javnosti veća zbog kumulacije njegovog pojavljivanja kao građanina u kampanji Srpske napredne stranke i njegovog pojavljivanja u javnosti u svojstvu predsednika Republike. Pritom, priroda nastupa Aleksandra Vučića (njegov lični stil, energija koju unosi u nastup itd.) je takva da dodatno doprinosi polarizaciji javnosti, tj. izaziva veliku meru otpora kod jednih i veliku meru simpatije kod drugih.

Posmatrano *de lege lata*, dakle, u samoj velikoj meri prisustva i učešća određene ličnosti, uključujući i ličnost koja vrši funkciju predsednika Republike, kao građanina u

---

particulière sur votre façon de vous exprimer, vous en avez le droit... moi, je continue à vous appelez 'Monsieur le Premier ministre' puisque c'est comme cela que je vous ai appelé pendant deux ans et que vous l'êtes. Eh bien, en tant que Premier ministre, j'ai constaté que vous aviez, et c'est bien juste de le dire, de très réelles qualités ; vous n'avez pas celle de l'impartialité ni du sens de la justice dans la conduite de l'Etat.”)

Žak Širak: „Samo da Vam kažem, večeras ja nisam premijer a ni Vi niste predsednik Republike, nas dvojica smo ravnopravni kandidati, izloženi sudu Francuza, što se jedino računa, pa mi dozvolite dakle da Vas oslovljavam sa gospodine Miteran.“ (Jacques Chirac: “Permettez-moi juste de vous dire que, ce soir, je ne suis pas le Premier ministre et vous n'êtes pas le président de la République, nous sommes deux candidats à égalité, qui se soumettent au jugement des Français, le seul qui compte, vous me permettez donc de vous appeler Monsieur Mitterrand.”)

Fransoa Miteran: „Ali potpuno ste u pravu, gospodine premijeru...“ (François Mitterrand: “Mais vous avez tout à fait raison Monsieur le Premier ministre.”)

Nakon ovog ironičnog odgovora, Miteran je nastavio da oslovljava Širaka sa „gospodine predsedniče Vlade“, da bi se dalje tokom debate i Širaku „omaklo“ da Miterana oslovi sa „gospodine predsedniče“.

Ovo pitanje oslovljavanja nije imalo niti je ikad poprimilo karakter pravnog pitanja, već pre pitanja neke vrste političke kulture. U praksi je, kod kasnijih izbora, preovladala Miteranova verzija, tj. oslovljavanje kandidata prema funkciji koju u tom trenutku vrše, što se smatra pitanjem etiketije i ne smatra se da je od uticaja na rezultate izbora budući da se kroz takvo oslovljavanje pred građane iznosi notorna činjenica, koja im je i inače poznata. – Legavre Jean-Baptiste. Le débat télévisé Mitterrand/Chirac de 1988 raconté par plusieurs de ses acteurs. In: Politix, vol. 3, n°9, Premier trimestre 1990. En Vert et contre tout ? L'écologie en politique. pp. 86-93; doi: <https://doi.org/10.3406/polix.1990.2163> [https://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_1990\\_num\\_3\\_9\\_2163](https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_9_2163)

Snimak ovog dela debate dostupan na: <https://www.ina.fr/ina-eclairer-actu/video/i04261065/francois-mitterrand-a-jacques-chirac-vous-avez-tout-a-fait-raison-monsieur>

izbornoj kampanji, nema ničeg protivpravnog ukoliko su ispoštovani navedeni zahtevi iz člana 50. stav 2, 4. i 5. Zakona o sprečavanju korupcije. Posmatrano *de lege ferenda*, možda bi vraćanje većinskog izbornog sistema, koje podrazumeva glasanje za po jednog poslanika u svakoj izbornoj jedinici (kojih bi bilo onoliko koliko ima poslanika u Narodnoj skupštini) bilo poželjno, jer kod tog izbornog sistema građani imaju neposreniji uvid u to ko su kandidati između kojih biraju onog poslanika koji će ih predstavljati u Skupštini, a političke partije su primorane da što kvalifikovanija i što uglednija lica kandiduju za poslanike i da ih kao takve lično promoviraju, jer u izbornoj kampanji oni ne mogu da budu gotovo u potpunosti zaklonjeni i „pokriveni“ ličnošću i ugledom nosioca liste ili uže grupe lica koji učestvuju u kampanji

## 6. KRIVIČNA DELA NA ČIJE SE IZVRŠENJE UKAZUJE

### 6.1. Povreda ravnopravnosti

Deo prigovora povodom učešća Aleksandra Vučića u predizbornoj kampanji SNS za izbor narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Republike Srbije predstavlja konstataciju da je on, podržavajući Srpsku naprednu stranku i kritikujući opozicione partije izvršio diskriminaciju ovih drugih po osnovu njihovog političkog ubeđenja i time izvršio krivično delo Povreda ravnopravnosti iz člana 128. Krivičnog zakonika ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

Član 128. KZ glasi:

#### „Povreda ravnopravnosti Član 128

(1) Ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, rase ili veroispovesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubeđenja, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porekla, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči prava čoveka i građanina utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti, kazniće se zatvorom do tri godine.

(2) Ako delo iz stava 1. ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina.“

Najpre treba podsetiti da je u prirodi partijskog angažmana nekog lica, koji je, kako smo rekli, oblik ostvarivanja Ustavom i međunarodnim pravom zagarantovanih ljudskih prava na slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja, i koje je segment demokratskog ustrojstva jedne države, zalaganje za privlačenje glasova za svoju partiju ili političku grupaciju i za odbijanje glasača od rivalskih grupacija. Pojavljujući se kao građanin (a ne u svojstvu predsednika Republike, o čemu je napred bilo reči) na promotivnim skupovima svoje političke partije i kroz druga javna pojavljivanja u svojstvu građanina i partijskog člana i aktiviste, na šta ima pravo (prema navedenim odredbama Ustava RS i člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije), Aleksandar Vučić je učestvovao u izbornoj kampanji, legalnoj i pravom uređenoj aktivnosti, koja je članom 2. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti definisana kao „skup aktivnosti političkih subjekata koje počinju od dana raspisivanja izbora i okončavaju se danom donošenja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora, u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa i pozivanja birača da za njih glasaju, odnosno da ne glasaju za druge učesnike na izborima ...“. Dakle u samoj prirodi

izborne kampanje kao legalne i pravom uređene aktivnosti je različito tretiranje jednih (svojih) i drugih (opponentskih) učesnika na izborima. Samim tim to različito tretiranje (pozivanje birača da glasaju za jedne i da ne glasaju za druge) nije protivpravno, pa ne može biti krivičnog dela.

Pored navedenog, biće krivičnog dela Povreda ravnopravnosti podrazumeva da je izvršilac, zbog nekog ličnog svojstva, koje može biti i političko uverenje, na različit, neravnopravan način tretirao neka lica u odnosu na druga (koja ta lična svojstva nemaju), na planu uživanja „prava čoveka i građanina utvrđen(ih) Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima“, uskraćujući ili ograničavajući ta prava jednima ili dajući povlastice ili pogodnosti drugima.<sup>13</sup> Rezultat učestvovanja u izbornoj kampanji i, prema zakonskoj definiciji izborne kampanje „pozivanja birača ... da glasaju (za jedne), odnosno da ne glasaju za druge učesnike na izborima“ je to što će, ako to pozivanje urodi plodom, birači glasati za jedne a neće glasati za druge učesnike u izborima, pa će jedni biti izabrani a drugi neće. Izorno pravo građana zagarantovano članom 52. Ustava Republike Srbije<sup>14</sup> podrazumeva pravo građanina da učestvuje na izborima u aktivnom i u pasivnom svojstvu, tj. „da bira i da bude biran“. Međutim to pravo ne uključuje u sebe i pravo datog lica da birači glasaju za njega, odnosno da ono bude izabrano. Takvo pravo ne postoji. Postoji samo mogućnost da birači glasaju na određeni način i da određeni kandidat bude izabran, odnosno da određena politička partija/grupacija dođe na vlast. Kako ne postoji takvo pravo, ne postoji ni krivično delo iz člana 128. KZ

## 6.2. Zloupotreba službenog položaja

U okviru pritužbi protiv Aleksandra Vučića zbog njegovog učešća u izbornoj kampanji za izbor narodnih poslanika i pozivanja birača da glasaju za Srpsku naprednu stranku i njene kandidate a da ne glasaju za druge partije i političke grupacije i njihove kandidate, izneta je i tvrdnja da je u svojim javnim nastupima tokom kampanje on izvršio krivično delo Zloupotreba službenog položaja iz člana Zloupotreba službenog položaja iz člana 359. stav 1. Krivičnog zakonika.

Član 359. stav 1. KZ glasi:

„Zloupotreba službenog položaja

Član 359

(1) Službeno lice koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti

<sup>13</sup> Govoreći o prirodi odredbe člana 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, kojim se zabranjuje diskriminacija, zasnovana na nekom ličnom svojstvu, u uživanju nekog od Konvencijom zagarantovanih prava i sloboda (a isto važi i za odredbu člana 1. Protokola 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, samo što se tu radi zabrani diskriminacije u uživanju „svakog prava koje zakon predviđa“), u kom pogledu je ta odredba jednaka odredbi člana 128. našeg KZ, Evropski sud za ljudska prava je konstatovao: „Sud je dosledno smatrao da član 14. Konvencije dopunjuje druge materijalne odredbe Konvencije i njenih protokola. Član 14. nema nezavisno postojanje jer ima dejstvo isključivo u odnosu na ‘uživanje prava i sloboda’ koje se njima štite.“ (“The Court has consistently held that Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols thereto. Article 14 has no independent existence since it has effect solely in relation to ‘the enjoyment of the rights and freedoms’ safeguarded thereby.”) – Evropski sud za ljudska prava, presuda od 19. decembra 2018. godine u slučaju *Molla Sali protiv Grčke (Molla Sali v. Greece)*, predstavka broj 20452/14, paragraf 123.

<sup>14</sup> Taj član Ustava glasi:

„Izorno pravo

Član 52.

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

Izorno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično. Izorno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.“

pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povredi prava drugog,

kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.“

. Najpre, videli smo napred da je Aleksandar Vučić u navedenim situacijama postupao ne kao predsednik Republike, već kao građanin koji učestvujući u partijskoj aktivnosti uživa svoje Ustavom i međunarodnim konvencijama zagantovano pravo na slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja. Dakle, on nije postupao kao službeno lice i samim tim nije mogao tom prilikom da iskorišćava (i zloupotrebljava) svoj službeni položaj.

Osim toga, videli smo napred da u učešću određenog lica kao građanina (dakle izvan okvira vršenja javne funkcije čiji je eventualno nosilac) u predizbornoj kampanji određene političke partije, kao legalnoj i pravom uređenoj aktivnosti, nema ničeg protivpravnog. A iskorišćavanje službenog položaja u smislu krivičnog dela o kome je reč podrazumeva protivpravnost.

Iz navedenih razloga može se konstatovati da u navedenim aktivnostima Aleksandra Vučića nisu sadržani elementi bića krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja iz člana 359. stav 1. KZ

## II

### **Član Nadzornog odbora, prof. dr Branko Rakić je dostavio predloge mera za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa:**

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

**Konstatacije i predlozi iz ovog teksta koji se odnose na izborni proces za izbor narodnih poslanika.**

### **O NEOPHODNOSTI PREDSTAVLJANJA IZBORNIH PROGRAMA U IZBORNOJ KAMPANJI**

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

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

Predstavljanje celine izbornih programa podnosilaca izbornih lista je bitan element poštovanja izbornog prava, kako aktivnog tako i pasivnog, zagantovanog članom 52.

Ustava Republike Srbije<sup>15</sup> („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), i tesno je skopčano sa svrhom i smislom sprovođenja izbora. Naime, narodni poslanici se biraju da bi učestvovali u vršenju vlasti i to svi u vršenju zakonodavnih i kontrolnih ovlašćenja koja poseduje Narodna skupština, a parlamentarna većina stiče i mogućnost vršenja izvršne vlasti. Vršenje vlasti obuhvata delovanje u različitim domenima, tj. resorima, povezano u jedan celovit i nedeljiv proces i sistem. Sastavni deo aktivnog izbornog prava građana je i njihovo pravo da unapred znaju, pre nego što pokolone poverenje nekom od podnosilaca izbornih lista, kako svaki od podnosilaca izbornih lista namerava da postupa u svakom od segmenata vršenja vlasti ukoliko dođe u poziciju da vlast vrši (bilo u okviru parlamentarne većine ili manjine). Ovom pravu je korelativna obaveza predstavnika podnosilaca izbornih lista da iznesu svoje celovite izborne programe, ali pružanje mogućnosti iznošenja izbornih programa predstavlja i sastavni deo pasivnog izbornog prava učesnika u izbornom procesu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>15</sup> Član 52. Ustava glasi:

„Izborno pravo  
Član 52

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

Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično. Izborno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.“

predviđeno novčano kažnjavanje za prekršaj i odgovornog lica u tom javnom medijskom servisu.

I u definiciji pojma „izborna kampanja“ sadržanoj u članu 2 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ("Sl. glasnik RS", br. 14/2022) takođe kao bitan element figurira predstavljanje izbornih programa:

„izborna kampanja' predstavlja skup aktivnosti političkih subjekata koje počinju od dana raspisivanja izbora i okončavaju se danom donošenja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora, u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa i pozivanja birača da za njih glasaju, odnosno da ne glasaju za druge učesnike na izborima i koje obuhvataju: rad sa biračima i članstvom; organizovanje i održavanje skupova; promociju, izradu i podelu reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija; političko oglašavanje; istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške, PR i konsultantske usluge; sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti, kao i druge slične aktivnosti; ostale aktivnosti čiji su troškovi nedvosmisleno povezani sa izbornom kampanjom“

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

### III

#### **Izdvojeno mišljenje prof. dr Dragana Vučinića, člana nadzornog odbora za izbornu kampanju o izborima održanim 17. decembra 2023. godine:**

Imajući u vidu činjenicu da predlog većine o Završnom izveštaju Nadzornog odbora za praćenje izborne kampanje o izborima održanim 17.12. 2023.g. prema mom mišljenju, predstavlja uglavnom akademski rad o izbornom procesu udaljen od istinskih prava i obaveza Nadzornog odbora i da nema praktičnu vrednost, niti ukazuje na nedostatke uočene na ovim izborima, niti na načine kako da se oni prevaziđu u budućem periodu tako da ne vidim u njemu neke dodirne tačke sa mojom analizom upravo održanih izbora predlažem da se u skladu sa članom 7 Poslovnika o radu NO ovom Završnom izveštaju doda kao izdvojeno mišljenje moj sledeći tekst:

Kao član Nadzornog odbora za praćenje izborne kampanje ovih izbora osećam potrebu i odgovornost da iznesem svoje izdvojeno mišljenje o njima.

**Moj opšti utisak je da su ovi izbori bili neregularni iz više razloga.**

Prvenstveno polazeći od pravnih normi koje regulišu ceo izborni proces počev od Zakona o izboru narodnih poslanika do važnih pozitivnih propisa Srbije : Ustava Srbije, Zakona o predsedniku, Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o javnom informisanju i medijima, Krivičnog zakonika...Naime, sve vreme izborne kampanje mogli smo da prisustvujemo očiglednom kršenju brojnih članova navedenih zakona od strane vodećih ljudi SNS bez ikakvih posledica po prekršioce.

Imajući u vidu činjenicu da su sve opozicione stranke pristale da izađu na ove izbore, a čak ih i same tražile, te da se još ne odriču osvojenih mandata, čime su i sve one praktično priznale njihovu regularnost onda mišljenje da su ovi izbori neregularni postaje čudno.

Kada tome dodamo zvanične ocene predstavnika SAD, Rusije i dela predstavnika Evrope koji zbog svojih interesa, takođe, ove izbore smatraju regularnim zaista nekakvo drugačije viđenje nema, na prvi pogled razumnu osnovu.

Naravno, nadležne institucije odlučuju o tome da li je bilo kršenja propisa, kao što odlučuju i o mogućim kaznama, a pošto je njihova aktivnost izostala može se moje mišljenje da proglašati subjektivnim i nerealnim. Na prvi pogled čak može da bude i smešno da je jedan video ponašanje suprotno važećim propisima države Srbije, a da to nijedna druga nadležna institucija ili neki drugi bitni posmatrači ovih izbora nisu zapazili, niti reagovali.

Međutim, nije sve tako ni smešno, ni naivno kao što na prvi pogled izgleda.

Izbornu kampanju čini aktivnost političkih stranaka i grupa građana koji učestvuju na izborima, a koje imaju za cilj da javnosti predstavljaju svoje programe i uvere birače da glasaju za njih, a ne za neke druge učesnike izbora. Imajući u vidu višegodišnju zatvorenost vodećih medija za bilo kakve programe izuzev programa vladajuće stranke SNS, odnosno potpunu zatvorenost za one koje imaju drugačije programe i drugačije viđenje stvarnosti očekivali smo da će u 44 dana izborne kampanje da bude moguće da se čuju i drugi programi, drugi pogledi na društvenu i ekonomsku stvarnost Srbije.

I stvarno oni koji godinama nisu mogli da se pojave ni u javnim medijskim servisima, ni na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću, ni u brojnim štampanim medijima uspeli su da dobiju neko vreme u desetak dana prikazivanja kampanje na javnom medijskom servisu, dok nisu uspeli da uđu u ostale medije poput televizija sa nacionalnom pokrivenošću (Pink, Hemi, B 92, Prva), niti u brojne lokalne TV u Srbiji (Studio B, TV Informer itd, niti u najtraženije štampane medije poput Novosti, Kurira, Informera, itd.

Najveća opoziciona stranka imala je pristup veoma gledanim TV N1 i Nova, dok sve ostale opozicione liste nisu praktično imale pristup nigde, sem desetak dana na javnom medijskom servisu.

**Polazeći od brojnih pozitivnih propisa o nužnosti jednakog pristupa svih kandidata i jednakih šansi da na svim pomenutim medijima iznesu svoje programe, a pošto je to sve izostalo u potpunosti postavlja se pitanje zašto je to tako, koji su motivi takvog stanja u izornoj kampanji.**

Postavlja se pitanje zašto se tako snažno u izbornu kampanju suprotno brojnim propisima umešao i predsednik Republike, ponašajući se i suprotno njima, (Ustav Srbije (član 6, 21 i 111), Zakon o predsedniku (član 1 i 9), Zakon o sprečavanju korupcije (član 2, 40 i 50.), Krivični zakonik (član 128 i 359.), Zakon o javnom informisanju i medijima (član 15. Stav 1, 86 i član 90).

Otkuda toliki **strah od drugačijeg mišljenja** koje treba da bude normalno u izornoj kampanji, šta je motiv ovakve nejednakosti lista kandidata na ovim izborima, šta je motiv predsednika?

**Analiza motiva otkriva istinu i prave razloge potpune medijske zatvorenosti za sve ideje, programe i misli, koje nisu u skladu sa zvaničnim načinom razmišljanja.**

Za više od deset godina vladavine SNS-a predato je sadašnjim kosovskim institucijama srpsko sudstvo, tužilaštvo, civilna zaštita, predate su Gazivode, elektro energetska sistem KiM, izvršen usmeni pristanak na francusko-nemački plan, što znači da KiM uđe u Savet Evrope, NATO, Interpol, da se priznaju registarske tablice, lične karte ...

Na drugoj strani izmenjen je ekonomski sistem u korist stranih investitora, uz brojne njima davane poreske i carinske olakšice, subvencije, niske poreske stope dobiti koje su omogućavale lako iznošenje kapitala iz države, jeftino davani srpski resursi (rad, zemlja, kapital), ekonomski razvoj zasnovan na zaduživanju (oko 20 milijardi dolara sa najavom

novih 20 za neke nove projekte) dok je uništeno stočarstvo i svinjarstvo , uz odlazak iz zemlje više stotina hiljada mladih i obrazovanih ljudi da bi ih zamenili na desetine hiljada onih koji su do diploma stigli bez učenja i znanja. Nameštenim tenderima , provizijama od kredita i poslova sa stranim investitorima stvoreno je na hiljade milionera za desetak godina, kao nigde u Evropi.

*Na drugoj strani apsolutnom kontrolom vodećih medija (javni medijski servisi, TV sa nacionalnom pokrivenošću...) svi ti, često u ekonomsko finansijskom smislu za interese Srbije loše odrađeni poslovi prikazivani su izuzetno pohvalno i pozitivno, kao što su i brojne predaje državnosti Srbije privremenim kosovskim institucijama prikazivane kao veliki nacionalni uspesi Srbije...*

**E tu je motiv ovakve izborne kampanje koja je prvenstveno imala za cilj da sakrije pravu istinu o ekonomskog programu SNS po sistemu posle nas potop za Srbiju , a veliko lično bogaćenje za njih i o nacionalnom programu koji po fazama stvara novu državu Albancima na Kosovu i Metohiji, predajući im duhovna i kulturna bogatstva neprocenjive vrednosti ,dok se licemerno, u vodećim medijima drugačije govori.**

I kako je sva ta manipulacija mogla da bude izvedena, osim farsom od izbora ,zatvorenim medijima, pasivizacijom svih institucija. Tako zaštita materijalnih interesa i očuvanje moći i pozicija SNS dovodi u težak položaj ekonomske i nacionalne interese Srbije.

**Interesi SNS su toliko postali izraženi da praktično pod ovakvim izbornim uslovima oni ne mogu ni da budu ni ugroženi.**

Ove izbore obeležava i sumnja na naknadno prekrajanje rezultata. Naime, polazeći od javnih izjava nekih novoizabranih narodnih poslanika i lidera opozicionih stranaka da su predstavnici SNS nudili njihovim izabranim odbornicima pozamašni mito pa da postanu odbornici SNS-a pozivam **nadležne institucije da se ovi navodi provere i da se postupi prema njima u skladu sa pozitivnim zakonima.**

Poštovanje važećih zakona države Srbije, duh savesti, časti, očuvanja tradicionalnih vrednosti Srbije, očuvanja nacionalnih i ekonomskih interesa Srbije , zato nalaže ,da se ovi **izbori proglašene neregularnim i pripreme novi u uslovima bar minimuma medijskih sloboda i najmanje 3 meseca izborne kampanje**, koji će da omoguće da građani Srbije saznaju pravu istinu o dugoročnim posledicama po njih i njihove potomke predaje ekonomskih, nacionalnih i duhovnih vrednosti Srbije i njenih građana onima kojima je Srbija samo kratka prolazna stanica u njihovom osvajačkom pohodu na tuđe vrednosti...

A onda će, bez sumnje, rezultati takvih izbora biti bitno drugačiji, a sadašnji pobednici na ovim neregularnim izborima, u skladu sa propisima , možda biti izvedeni pred lice pravde.

## IV

### **Izdvojeno mišljenje člana Nadzornog odbora za izbornu kampanju dr Slobodana Prvanovića o funkcionerskoj kampanji:**

#### Funkcionerska kampanja

U skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika, Nadzorni odbor za izbornu kampanju donosi stav o definisanju funkcionerske kampanje i postupanju elektronskih medija (televizija i radija), medija (štampanih i internet izdanja), nadležnih organa i institucija i samog Nadzornog odbora u slučaju postojanja iste.



Pod funkcionerskom kampanjom smatra se svaka zloupotreba državne funkcije, položaja u nekom telu ili instituciji, kao i pratećih resursa, učinjena od strane službenog lica, definisanog Članom 112 Krivičnog zakonika, a u cilju ostvarivanja nekog političkog cilja, kako pozitivnog (afirmativnog) u korist određene političke opcije, političke stranke, koalicije ili izborne liste) tako i negativnog (štetnog) za neku konkurentsku političku opciju. Pod zloupotrebom se smatra političko agitovanje putem medija, preko sredstava javnog obaveštavanja ili putem masovnog i neselektivnog slanja pisanih, glasovnih ili video poruka ukoliko se to, makar implicitno, radi u svojstvu službenog lica, odnosno ukoliko nije nedvosmisleno jasno naznačeno da se agitovanje ne vrši sa pozicije službenog lica.

Svi nosioci državnih funkcija i službena lica dužna su da delaju na dobrobit svih građana, što neizostavno podrazumeva nedriskiminatorski pristup prema svim akterima u izbornom procesu. Kršenje ovog principa ravnopravnosti mora se smatrati nedopuštenim uticajem na slobodu izbora koja je građanima Republike Srbije garantovana Ustavom. Postupci ove vrste mogu, u svom krajnjem ishodu, da dovedu do toga da izborni proces bude okvalifikovan kao neregularan i zato se prema funkcionerskoj kampanji mora imati nulti stepen tolerancije jer predstavlja svojevrsno podrivanje stabilnosti države. Nadzorni odbor smatra da Republičko javno tužilaštvo i Agencija za sprečavanje korupcije treba da tretiraju funkcionersku kampanju shodno Članu 128 i Članu 359 Krivičnog zakonika. Od Javnih medijskih servisa, drugih elektronskih i ostalih medija i glasila, Odbor zahteva da ne omogućavaju narušavanje regularnosti izbora time što bi prenebregli činjenicu da se funkcionerskom kampanjom krše zakoni. Od svih ovih medija se traži da o aktivnostima službenih lica obaveštavaju građane samo ukoliko su one u skladu sa njihovim zakonskim ovlašćenjima i ukoliko nemaju političku konotaciju. Ukoliko Javni medijski servisi ili drugi mediji budu tolerisali funkcionersku kampanju, tretirali je kao da je u pitanju redovna aktivnost državnog funkcionera koja je usklađena sa zakonom, izmišljali razloge i lažirali povode za pravljenje specijalnih emisija, pravljenje privilegovanih i ekskluzivnih intervjua, prikaza, reportaža i slično, a kakvi formati jednake dužine u istim terminima i mestima nisu obezbeđeni i drugim učesnicima izbornog procesa koji imaju iste ili slične pozicije ili uloge u drugim strankama, a koji na bilo koji način mogu da naruše princip ravnopravnosti aktera u izbornom procesu, Nadzorni odbor će o tome obavesti Regulatorno telo za elektronske medije, Republičku izbornu komisiju i Vrhovno javno tužilaštvo i zahtevaće hitno sankcionisanje u skladu sa zakonom.

Nadležnosti Predsednika republike pobrojane su u Ustavu, a svako prekoračenje ovih nadležnosti predstavlja krivično delo samo po sebi. Eventualna funkcionerska kampanja nosioca ove državne funkcije predstavljala bi dodatno neprihvatljivo kršenje zakona, a zbog svog manipulativnog karaktera i imanentnog koristoljublja. Ministri u Vladi se, za vreme izborne kampanje, nalaze u takozvanom tehničkom mandatu, što znači da svoje poslove obavljaju u meri koja obezbeđuje nesmetano funkcionisanje države, a slično važi i za čelnike lokalnih samouprava u toku izborne kampanje. Kako funkcionisanje države ne zavisi od samopromocije službenih lica, svaka vrsta ličnog promovisanja, a naravno i direktne političke agitacije, od strane službenih lica u vreme trajanja izborne kampanje biće smatrana funkcionerskom kampanjom.

Nosioci državnih funkcija, kao i svi građani Republike Srbije, imaju pravo na političko angažovanje i slobodno iznošenje političkih stavova, ali van službenih prostorija organa kojima rukovode ili pripadaju i bez korišćenja resursa koji im na osnovu položaja pripadaju, odnosno u okvirima političkih stranaka i na skupovima koje političke stranke organizuju. Tada mediji mogu da izveštavaju o njihovim političkim stavovima kao što to rade u slučaju

svih ostalih aktera u političkom životu Srbije, a to znači u okvirima onih predizbornih termina ili prostora koji su adekvatnoj stranci ili kandidatu pripali u skladu sa principom ravnopravne zastupljenosti. Nosioци državnih funkcija mogu učestvovati u političkim debatama, diskusijama, sučeljavanjima i drugim forumima političkog karaktera kao bilo koji drugi akter izbornog procesa, pri čemu mora da bude nedvosmisleno jasno da tada ne nastupaju kao službena lica već kao neki od učesnika u političkom životu Srbije. Nosioци državnih funkcija mogu davati političke izjave ili intervjue medijima, pri čemu mediji moraju obezbediti jednako vreme ili prostor i drugim akterima političkog života jednake ili slične pozicije u drugim političkim organizacijama.

Pri donošenju suda o regularnosti izborne kampanje Nadzorni odbor će posebno ceniti postojanje i efekte funkcionerske kampanje, a što će činiti neizostavni deo završnog izveštaja o radu.

## V

**Izdvojeno mišljenje članova Nadzornog odbora za izbornu kampanju:**  
**dr Slobodana Prvanovića**  
**dr Jovanke Matić**  
**dr Dragana Vučinića**

Nadzorni odbor za izbornu kampanju je bio neuspešan u ostvarivanju mandata koji mu je poveren zakonom - da sprovede “opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašanih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti” (Zakon o izboru narodnih poslanika, član 145) za parlamentarne izbore 17. decembra 2023. godine.

Nadzorni odbor nije efikasno iskoristio svoje nadležnosti u zaštiti jednakih prava izbornih lista i kandidata tokom izborne kampanje. On je ovlašćen zakonom da konstatuje i ukaže javnosti na “nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku” (Zakon o izboru narodnih poslanika, član 146, stav 1), na postupke “političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata” (isto, stav 5) i na napade na “moralni integritet ličnosti kandidata” (isto, stav 4).

Izbori za narodne poslanike od 17. decembra bili su potpuno neregularni u aspektu izborne kampanje. Razlozi za ovakav naš stav leže u brojnim primerima da izborne liste nisu imale ravnopravan status u predstavljanju građanima u medijima, kako elektronskim tako i štampanim, kao ni u pogledu mogućnosti da se direktno, putem iznajmljivanja opštinskih i drugih prostorija, predstave biračima. Ipak, Nadzorni odbor je odlučivanjem većinom glasova, koji pripadaju članovima koje je predložila Vlada i poslanički klubovi vladajućih stranaka SNS i SPS, odbio ili odbacio sve naše predloge za reagovanje povodom nepravilnosti koje smo uočili.

Na sednicama Nadzornog odbora se glasalo o 32 predloga za reagovanje povodom nepravilnosti tokom izborne kampanje, koje smo sve mi podneli. Od njih su prihvaćena 3, koja su objavljena u formi saopštenja Nadzornog odbora. U saopštenjima je izbegnuto da se konstatuje postojanje nepravilnosti i ko su njihovi nosioци. Umesto toga, saopštenja imaju

formu apela upućenog svim akterima izborne kampanje da se ponašaju na poželjan način, što nije imalo nikakvog efekta.

Odluke o odbijanju ili odbacivanju naših predloga u najvećem broju slučajeva donošene su preglasavanjem, bez nuđenja drugačijih argumenata u odnosu na argumente predlagača.

Najveći deo naših predloga odnosio se na dve teme koje su ključno uticale na neravnopravan položaj izbornih učesnika. Jedna je ponašanja predsednika Republike Srbije koji je, usled nedoslednosti izbornog zakonodavstva, tokom cele kampanje neometano zloupotrebljavao svoju državnu poziciju da poziva birače da glasaju za izbornu listu “Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane” i da glasaju protiv opozicionih izbornih lista. Druga je prezentacija izborne kampanje u televizijama sa nacionalnom pokrivenošću i najvećim tabloidnim dnevnim novinama, koja se odlikovala permanentnim direktnim favorizovanjem vladajuće stranke i grubom diskriminacijom opozicionih, posebno liste “Srbija protiv nasilja”.

Bez obzira na to što smatramo da zakonska regulativa uloge i nadležnosti Nadzornog odbora za izbornu kampanju ima mnogo manjkavosti, mi glavni razlog neefikasnog rada Nadzornog odbora vidimo u odsustvu volje većine njegovih članova da se bave zadatkom koji ima je poveren. Većina članova Nadzornog odbora ponašala se tako kao da im je zadatak da izbegnu da konstatuju postojanje bilo kakvih nepravilnosti u izbornoj kampanji, bez obzira na stručna znanja i lično iskustvo.

Nadzorni odbor je delovao kao jedna od zarobljenih državnih institucija koja ne radi u korist javnog interesa, već u korist parcijalnih interesa vladajuće većine.