

Никола Перишић*

Институт за политичке студије, Београд

Саво Симић**

Институт за политичке студије, Београд

МЕДИЈСКЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ПОБОШЉАЊУ КВАЛИТЕТА ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД 2019. ДО 2023. ГОДИНЕ

Сажетак

У овом раду истражујемо улогу и значај невладиних организација у формулисању медијских јавних политика које се непосредно тичу изборног процеса. У питању су три невладине организације: Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА) и Транспарентност Србија (ТС), чији део експертизе, поред осталих делатности, представљају избори или конкретни недостаци у изборном законодавству и/или изборној пракси. Наведене организације селектоване су за анализу због њихове вишегодишње активности у унапређењу изборног процеса Републике Србије, али и квалитета и кредибилитета у перцепцији домаће и међународне стручне и академске јавности. Истакнуте организације посматрају спровођење избора и услове у којима се одржавају, редовно

* E-mail: nikola.perisic@ips.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-3642-0731>

** E-mail: savo.simic@ips.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-3169-0484>

комуницирају и јавно образлажу присутне изборне мањкавости, истовремено предлажући решења за указане недостатке. Управо из тог разлога ове организације биле су део оквира дијалога власти и опозиције на Факултету политичких наука 2019. са сопственим сетом препорука о побољшању изборних услова, поводом одржавања избора 2020. године. Циљ рада чини преглед јавних политика невладиних организација у медијској изборној арени, али и оцена стања последња три изборна циклуса.

Кључне речи: *избори, Република Србија, јавне политике, невладине организације, медији.*

НЕВЛАДИНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И МЕДИЈИ

О невладиним организацијама постоји велики број дефиниција ипак најчешће се сматрају добровољним, легално конституисаним асоцијацијама грађана посвећене друштвеним питањима попут едукације, здравства, социјалне заштите, заштите животне средине, религије, људских права, културе, итд. (Have and Neves 2021, 773). Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице (UNHCR) дефинисао их је као правно регистроване, некомерцијалне, невладине и непрофитне организације које су у складу са универзалним хуманитарним вредностима (Centar za unapređenje Brčkog [CUB] 2006, 7). Првом међународном невладином организацијом сматра се „Друштво за борбу против ропства“ (*Anti-Slavery Society*) основано 1839. године, и од тог тренутка се бележи њихова константна експанзија. Број међународних невладиних организација 1914. године је износио 1.083, док их 2000. године било преко 37.000 (United Nations Development Programme [UNDP] 2002, 102). Иако су невладине организације биле присутне и пре Другог светског рата, појам је ушао у општу употребу тек са формирањем Уједињених нација 1945. године. Невладине организације се наводе у Повељи Уједињених нација, конкретно у члану 71. десетог поглавља или главе „Економски и социјалног савет“ где се истиче да: „Економски и социјални савет може закључити споразуме ради консултовања са заинтересованим невладиним организацијама која се интересују

за питања која су део оквира његове надлежности. Такви споразуми могу се правити с међународним организацијама и кад томе има места, с националним организацијама“ (The Charter of the United Nations [UN Charter] 1945, 13-14). Годину дана касније формиран је Комитет за невладине организације као тело Економског и социјалног савета задужено за акредитацију невладиних организација (Горданић 2020, 202).

Једна од улога невладиних организација налази се у домену заговарања јавних политика, посебно у превазилажењу институционалних празнина, усмеравању пажње креатора јавних политика на поједине сегменте попут постављања агенде или мониторинга примене. У случају недостатка предлога јавних политика или када креиране јавне политике нису ефикасне, невладине организације најчешће нуде адекватне алтернативе (Siddiqi 2021, 3). Често су идеализоване као организације које су посвећене „општем добру“, остављајући по страни профит или политику (Werker and Ahmed 2008, 74).

Међутим, перцепција јавности о невладиним организацијама никада није једнозначна и искључива последица њихових активности, већ зависи и од приступа и наратива који рефлектују јавни функционери и државне институције. На пример, Велика Британија је још 1998. године успоставила „Пакт о односима између власти и цивилног сектора“ (*Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector*) који укључује, цивилне, невладине и непрофитне организације. Такав пакт подразумева да влада и ове организације заједно развију кодекс за консултације и евалуацију законодавства (Bulgarian Center for Not-for-Profit Law [BCNL] 2008, 13). Хрватска Влада је свој „Уред за удруге“ као стручну службу за сарадњу са цивилним сектором основала 1998. године, док је Влада Републике Србије „Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом“ основала 2011. године. Европска унија је дала додатни подстицај за развој цивилног сектора у Србији омогућавајући различите врсте пројектног финансирања том сектору, а све са жељом да се додатно развију демократске вредности и капацитети у *младој демократији* као што је Србија (Grečić, Lađević и Janković 2011, 105). Управо се зато у периоду после петооктобарских промена бележи и највећи раст броја невладиних организација у Србији, када је забележено близу хиљаду активних организација цивилног друштва (Грађанске иницијативе 2005, 4). На основу података Агенције за привредне регистре

(АПП) у Србији тренутно делује преко 36 хиљада различитих организација и удрежења које се могу сврстати у невладин сектор, а њихове најчешће области деловања су: заштита људских права, развој демократије, борба против корупције, заштита животне средине, итд.

Без обзира што ове врсте организација и друштвеног деловања имају значајну улогу у развоју демократије, неретко их у државама Централне и Источне Европе прате негативни наративи ослоњени на стереотипизацију ових организација као инструмената у интересу страних држава. У том маниру, потпарол мађарске партије Фидес (*Fidesz*) Петер Хопал (*Péter Hoppál*) 2013. године на конференцији за медије изјавио је да „водеће мађарске невладине организације добијају милионе долара од стране милијардера Џорџа Сороса (*George Soros*) и да служе страним интересима када - у замену за амерички новац - нападају мађарску владу” (Kapronczay 2017, 110-111). С друге стране, у Русији је донет закон којим су све невладине организације које примају новац из иностранства проглашени „страним агентима” (Beta i RTV 2012).

Медији имају важну друштвену улогу јер информишу јавност о различитим догађајима и процесима. Једну од најзначајних улога медији имају у самом изборном процесу јер захваљујући медијима се развија демократија и може се сматрати да нема поштених избора без независних медија и медијске равноправности свих изборних актера (Ковачевић 2019, 155-156). Медији, а превасходно електронски медији, постају „кључна институција ефикасног ширења политички релевантних информација међу бирачима” (Atlagić 2007, 112). Тако да се може закључити да начин на који медији извештавају и обављају свој посао у изборном периоду, представља степен развијености демократије у државама транзиције (Malović 2003, 44). С друге стране, политичари су свесни колику моћ имају медији и због тога се труде да имају контролу над њима, а поготову у изборном периоду. Зато „политичари не презају од различитих алата и техника како би контролисали медије” (Ladd 2011, 56). Управо због тога потребно је да цивилни сектор прати рад медија и понуди конкретна решења која би за циљ имају да задрже медије у оквирима прописаних професионалних стандарда. Стога анализа рада обухвата јавне медијске политике које су предлагале три релевантне невладине организације: Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА)

и Транспарентност Србија, које имају вишегодишње искуство у мониторингу и регулацији изборног процеса, а посебно су се бавили темом медија у изборном периоду јер је медијска присутност политичких актера честа тема спорења између представника власти и опозиције, поготову у оквиру изборног процеса. Транспарентност Србија од избора 2004. године¹ врши мониторинг финансирања и трошкова изборне кампање, неретко указујући на стање у медијима посредством заступљености актера и функционерске кампање. ЦЕСИД је основан 1997. у Републици Србији и од тог изборног циклуса активно објављује изборне извештаје и препоруке. Уједно је један од оснивача ЕНЕМА (*ENEMO*), међународне мреже организације за посматрање избора на подручју Централне и Источне Европе. ЦРТА је формирана 2002. године под именом Линет (*LiNet - Liberal Network*). Промену назива врши 2009. године, док мисију изборног мониторинга покреће 2016. године. Самим тим убрзо постаје члан ЕНЕМА, али и ГНДЕМ-а (*GNDEM*) - глобалне мреже организација које се баве посматрањем избора.

ИЗБОРНИ ДИЈАЛОГ 2019. ГОДИНЕ И ПРЕПОРУКЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Узрок отпочињања разговора била је политичка криза коју је Србија захватила током 2019. године када су организовани вишемесечни протести и најава дела опозиционих странака да размишља о бојкоту редовних парламентарних избора 2020. године. Дијалогу о изборним условима на Факултету политичких наука који је трајао од јула до октобра 2019. године, претходили су грађански протести започети нападом на политичара Борка Стефановића 2018. године под називом „Стоп крвавим кошуљама“. Ови протести, касније преименовани у „1 од 5 милиона“, довели су до потписивања опозиционог документа под називом „Споразум са народом“ шестог фебруара 2019. године. Прва тачка тог документа истиче борбу за слободне медије, као и за слободне и поштене изборе. На овом месту примећује се значај медија у формулацији одржавања слободних и поштених избора. У другој тачки потписници се обавезују да уколико се избори не спроведу у таквим условима они неће узети учешће у изборном процесу (Савез за Србију 2019, 1-2). Током 20. априла на

¹ Посматрајући изборне циклусе наведене на интернет страници: <https://izbori.transparentnost.org.rs/>

једним од многобројних протеста, представљена је стручна група, чији је циљ био да формулише захтеве учесника. На почетку шетње глумач Бранислав Лечић представио је стручну групу за преговоре² и истакао да постоје три кључне области око којих су преговори неопходни и тичу се: 1) злоупотребе медија 2) рада Регулаторног тела за електронске медије 3) изборног процеса (RSE 2019). Стручни тим 3. јуна саставља извештај у коме се налазе захтеви, образложења и препоруке ради унапређења или успостављања равноправних изборних услова. Од укупно шест захтева четири су директно или индиректно повезана са положајем медија у изборном процесу. У другом захтеву се траже оставке министра и државног секретара Министарства културе и информисања због урушавања медијског система. Трећи захтев тиче се оставке чланове РЕМ-а. Четврти је окренут ка равноправном третману на јавним медијским сервисима, а пети ка активнијој улози тела за спровођење избора и надзор медија – преваходно РЕМ и Надзорни одбор (Стручна група 1 од 5 милиона 2019, 1). Захтеви окренути ка телима за надзор медија били су последица неиспуњавања њихових законом прописаних обавеза. Тако је РЕМ на председничким изборима 2017. године донео одлуку да надзор врши само по пријавама грађана и одговорност пребацио на Надзорни одбор Народне скупштине који није био формиран (Атлагић и Сурчулија-Милојевић 2018, 134).

Крајем јула 2019. почињу разговори између представника свих релевантних политичких странака. Разговоре је водио Милан Антонијевић, тадашњи директор Фонда за отворено друштво, а домаћин дијалога је био Факултет политичких наука у Београду. Током треће рунде дијалога 19. августа 2019. године отворено је питање рада и функционисања медија током изборне кампање.

Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД) предложио је десет мера, од којих је делимично или потпуно примењено четири. Предлог да се формира Надзорни одбор Народне скупштине је формиран и имао је укупно 10 чланова: пет који су изабрани на предлог посланичких група и пет који су изабрани на предлог Владе. Иако је формално испуњен предлог за формирање овог тела, рад и закључци до којих су дошли припадници овог тела није био довољно видљив у јавности. Истовремено, ЦЕСИД је дао и низ препорука

² Преговарачку групу су углавном чиниле експерти попут Јованке Матић, Чедомира Чупића, Сњежане Миливојевић, Душана Вучићевића, Бобана Стојановића, Зорана Гавриловића, али и јавне личности попут редитеља Срђана Драгојевића и новинара Вукашина Обрадовића.

за унапређивање рада Регулатора електронских медија (РЕМ) који нису испуњени. Наиме, ЦЕСИД је предложио да РЕМ током изборне кампање излази са резултатима мониторинга кампање, а да на крају кампање представе финални извештај. Међутим, досадашња пракса РЕМ-а је да излазе само са финалним извештајима по завршетку кампање. Такође, предложено је и да се период тзв. предизборне тишине смањи на 24 часа уочи изборног дана, али није образложен разлог за скраћивање. Кршење изборне тишине би контролисали РИК, РЕМ и Надзорни одбор Народне скупштине који би могли финансијски да санкционишу прекршиоце изборне тишине (Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID] 2020, 6-8).

У препорукама Центра за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА) уочи организовања редовних парламентарних избора 2020. године ближе се описује рад Надзорног тела Народне скупштине. У тој публикацији се наводи да су они од свог конституисања, што је било у децембру 2019. године, до лета 2020. године, укупно имали шест седница. Највећи број активности Одбора односи се на питања везана за функционисање овог тела: избор председника, усвајање Пословника, упознавање са прописима и начином сопственог рада као и трајање мандата Одбора. Поред тога, Одбор је разматрао и извештаје Регулаторног тела за електронске медије о надзору пружалаца медијских услуга током пердизборне кампање, али нема података о закључцима Одбора поводом разматраних извештаја. Уз то, Одбор је и разматрао притужбу Покрета за обнову Краљевине Србије о несразмерном извештавању на РТС-у, где је констатовано да сви изборни актери треба да имају равноправан третман и Одбор је такву врсту препоруке дао Јавном медијском сервису (Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA] 2020, 11).

Кључну улогу у избору нова три члана РЕМ-а 2019. одиграо је ЦЕСИД на чији предлог је РЕМ почео да ради у пуном саставу. Такође, РЕМ је усвојио и нацрт Плана праћења програма пружалаца медијских услуга током предизборне кампање за републичке, покрајинске и локалне изборе, који подразумева 24-часовни мониторинг програма јавних медијских сервиса (РТС1, РТС2, РТВ1, РТВ2, Радио Београд 1 и Радио Нови Сад) и комерцијалних пружалаца медијских услуга телевизије са националним покривањем, уз могућност вршења периодичног надзора осталих пружалаца услуга телевизије. ЦЕСИД-ова препорука о усвајању новог Правилника о обавезама пружалаца

медијских услуга током предизборне кампање или неког другог акта којим би се контролисало понашање пружалаца услуга од стране РЕМ-а усвојена је парцијално, с обзиром да се РЕМ определио за формулисање два одвојена документа: обавезујућег правилника који се односи искључиво на јавне медијске сервисе и који суштински не представља значајно унапређење претходног правилника, и необавезујућих препорука за комерцијалне емитере. Посебно спорна је одредба у Правилнику која прописује да се у случају да је више подносилаца изборних листа или кандидата заинтересовано за емитовање политичких огласа, а да не постоје технички услови да се то испуни у целости, време намењено политичком оглашавању расподељује сразмерно њиховој исказаној заинтересованости. Није јасно како се мери ова заинтересованост, што оставља простор за произвољна тумачења. Такође, предложио је неколико важних мера које би суштински унапредиле постојеће стање. Прва међу њима је да се јасно дефинише одредба да сви медији имају обавезу да, уочи избора, јавно објаве ценовнике политичког оглашавања који би без дискриминације једнако важили за све политичке субјекте, под идентичним условима. За контролу овог правила била би надлежна Агенција за борбу против корупције, а само имплементирање мере подразумевало би минорне измене закона. Још једна измена закона резултирала би и прецизирањем Закона о оглашавању и регулисањем политичког оглашавања ван кампање – тренутни прописи остављају простор за прикривено оглашавање и не регулишу оглашавање ван кампање у штампаним, онлајн и другим медијима (CESID 2020, 6-8).

ЦРТА је објавила сет препорука која се тичу медијских политика за изборе 2020. године. Документ је објављен пре дијалога 24. марта 2019. године под насловом „ЦРТА препоруке за унапређење изборних услова до 2020. године”. У другом одељку укратко је набројано пет предлога ЦРТЕ за обезбеђивање равноправне медијске заступљености. Све су везане за рад РЕМ-а и ту спадају препоруке: бр. 35 - Обавезивање РЕМ-а да објављује извештаје о мониторингу медија током изборне кампање; бр. 36 - Обавезу РЕМ-а да разматра и одлучи о свакој пријави која указује на повреду општег интереса; бр. 37 - Обавезу РЕМ-а да образложи сваку одлуку и укључи извештај службе за надзор; бр. 47 - Захтев да РЕМ одлучује о пријавама у року од 5 дана и бр. 59 о проширивању опсега казних мера које би РЕМ потенцијално изрекао емитерима (CRTA 2019a, 2). Крајем 2019. године тј. након дијалога одржаног на Факултету политичких наука

и дијалога под посредништвом Народне скупштине и Европског парламента, ЦРТА је објавила које од ових препорука су испуњене. Предлог 35. прихваћен је делимично, РЕМ је усвојио План праћења програма пружалаца медијских услуга, али без јавне расправе. Такође били су изузети програми који не потпадају под информативни програм, специјализоване изборне емисије и предизборне огласне поруке што је лимитирало могућност извештавања о раду емитера (CRTA 2019b, 10). Предлози 36. 37. 47. и 59. су одбачени, што указује на само један делимично прихваћени предлог од пет предложених.

Медијски слика током изборне кампање није толико у фокусу Транспарентности Србије, али су изнели неколико запажања и препорука како да се побољша рад медија током изборног процеса. Транспарентност Србије говори о томе да постоји неравноправност кандидата током изборног периода и да се поједини политички лидери и/или кандидати суочавају са негативном кампањом која се води против њих. Закључује се да је постојећи законски оквир добра основа да се разради и употпуни. Такође, подржали су формирање Надзорног тела, али указали да је потребно јасно дефинисати његов правни оквир рада. У даљим препорукама Транспарентност Србије бави се тзв. *функционерском кампањом* и другим финансијским условима за оглашавање изборних актера у медијима (Transparentnost 2019, 5).

На крају дијалога о изборним условима током 2019. године, усаглашено је да је потребно створити „боље медијске услове” очи парламентарних избора 2020. године (Nenadić 2019, 2). Међутим, осим оснивања неколико нових органа попут Надзорног тела Народне скупштине и успостављање рада РЕМ-а у пуном саставу, није више ништа практично урађено у тој области. То је један од разлога због чега је опозициони блок окупљен у оквиру „Савеза за Србију” одлучио да бојкутује изборни процес 2020. године. Такође, ни медијска заступљеност се није поправила, па је тако током кампање 2020. на јавним медијским сервисима и телевизијама са националном фреквенцијом доминирало присуство представника Српске напредне странке (Регулаторно тело за електронске медије [РЕМ] 2020, 22-145). Други разлог треба тражити у недостатку времена за имплементацију договорених механизма. Све то је био основ да се отворе нови разговори између власти и опозиције током 2021. године.

РЕЗУЛТАТИ ДИЈАЛОГА О ИЗБОРИМА У МЕДИЈСКОЈ СФЕРИ 2021. ГОДИНЕ ОД СТРАНЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Пошто је део опозиције решио да бојкотује изборе 2020. године, власт је снизила изборни праг на 3 одсто без претходне јавне расправе или консултација са представницима опозиције у намери да у изборну арену укључи неодлучне политичке актере. Упркос томе што су поједине партије решиле да ипак учествују на изборима, спуштени цензус су прескочила само три изборна учесника (СНС, СПС и СПАС), изузимајући партије националних мањина. Таква позиција уједно са најнижом изборном излазношћу од 48,93% (Републички завод за статистику [RZS] 2020, 8) у Републици Србији од поновног успостављања вишестраначја, довела је до кризе легитимитета и до ороченог трајања Владе на две године. У међувремену започети су преговори и то на два нивоа: део опозиционих странака проевропског усмерења разговарао је са представницима владајућих политичких странака уз посредство европарламентараца, док је део опозиционих странака националног опредељења су дијалог водиле унутар Народне скупштине посредством Ивице Дачића, тадашњег председника законодавног тела. По завршетку дијалога у Скупштини објављен је Споразум о унапређењу услова за одржавање избора који је имао задатак да побољша изборне услове за све актере уочи ванредних парламентарних избора 2022. године. Међутим, за разлику од дијалога на Факултету политичких наука, невладине организације нису узеле учешће у овим преговорима, али су изнеле оцене о њиховим резултатима.

У извештају ЦЕСИД-а приказано је само која су изборна правила промењена без давања јасног става колико је то унапредило изборни процес и заштиту права бирача да бирају на поштеним изборима. Прецизирано је да изборна тишина остаје у периоду од 48 сати пре изборног дана и траје до затварања бирачких места, с тим што је изборна тишина проширена на све електронске медије (CESID 2022, 3). С друге стране у извештају ЦРТЕ се наводи да „Споразум није на нивоу међународних стандарда” и да не доприноси заштити „јавног интереса” и „изборних актера” (CRTA 2021a, 1). У делу који се односи на медије и извештавање медијских кућа током изборне кампање констатује се да је обухваћено оно што су предложили европарламентарци (CRTA 2021a, 2-3). Најважнија

промена у области медија јесте формирање Привременог надзорног тела које би било задужено за праћење медија, са посебним акцентом на рад јавних медијских сервиса (РТС и РТВ). Привремени надзорни орган у свом саставу има 12 чланова: 6 које предлаже Регулатор електронских медија (РЕМ) и 6 које предлаже Народна скупштина (СРТА 2021b, 3). Између посланичких група договорено је да свих 6 места које предлаже Народна скупштина припадне представницима опозиционих политичких странка и група. Остаје нејасно како је РЕМ могао да предлаже чланове овог тела, када је између осталог Привремени орган на одређени начин био задужен и за мониторинг рада РЕМ-а, као и због чега нису проширена овлашћења овог органа пошто је сведен на рад сличног тела који је пратио рад медија и током кампање за парламентарне изборе 2020. године. СРТА је изнела сличне критике на формирање новог тела које би пратило рад медија, а те критике се пре свега односе на немања јасне методологије по којој Привремени надзорни орган врши медијски мониторинг, а остају нејасне надлежности које у свом раду има Привремени надзорни органа (СРТА 2021b, 3-4). Те нејасноће су се на крају испоставиле као оправдане јер је Привремени надзорни орган по завршетку изборног процеса у јавност изашао са два различита извештаја. Наиме, група од шест чланова који су изабрани на предлог РЕМ-а у свом извештају су оценили да су медији своје извештавање током изборне кампање обављали у складу са законом и етичким правилима професије, док је друга група чланова овог Привременог надзорног тела истакла да у медијима није било равноправне заступљености свих изборних актера (FoNet 2022). Од других промена у области медија пред изборни процес 2022. треба издвојити: нови Правилник о раду јавних медијских сервиса током изборне кампање, усвајање Препоруке за рад приватних и кабловских медијских емитера током изборне кампање, да су сви медији дужни да објаве своје тарифе за политичко оглашавање пре почетка изборне кампање (СРТА 2021b, 3-5).

Транспарентност Србија је објавила два документа која су повезана са њиховим коментарима поводом међустраничног дијалога одржаног током 2021. године, посебно у области медија. Први анализира усвојене предлоге у свим изборним областима, док други разматра наведено Привременог надзорно тело за праћење медија. У првом документу критикује се члан 32. који, изменама Закона о спречавању корупције, уводи забрану функционерске

кампање 10 дана пре изборног дана. Прва критика усмерена је ка нормативном аспекту тј. ка томе што забрану медија да извештавају о званичним јавним скуповима јавних функционера треба да регулишу медијски закони, а не они који се тичу спречавања корупције. Друга критика уједно и предлог, јесте да се забрана спроводи током целокупног трајања изборне кампање. Трећа критика формулисана је да се забрана не тиче само јавних скупова на којима се отварају инфраструктурни пројекти или објекти, већ забрана треба да буде на снази и када се обилазе радови који су у току или када јавни функционери без одржавања јавног скупа - на пример на конференцији за штампу - промовишу њихов почетак или завршетак. Последња критика уперена је према аспекту да забрана погађа само оне функционере који су кандидати на изборима, јер се често дешава да такве врсте промотивних активности врше управо они функционери који тренутно нису кандидати, али се разматрају за позиције извршне власти попут министара, градоначелника или премијера (Transparentnost 2021a, 22). У члану 35. наводи се да ће РЕМ транспарентним процесом обезбедити методологију праћења медија, што Транспарентност Србија оспорава, јер није детаљније разрађено како би тај процес транспарентне израде методологије био обезбеђен. У члану 36. се наводи да ће јавни медијски сервис и остали медији са информативним програмом бити законски обавезани да објаве своје ценовнике за рекламирање, уз податак да критеријуми по којима се одређује цена морају важити за све кандидате. Транспарентност Србија примећује да у овој одредби једнакост критеријума нужно не имплицира на једнакост цена нити да се одредбом регулишу ситуације када поједини кандидати на основу количине закупа могу добити одређене попусте (Transparentnost 2021a, 23-24). У члану 37. критикује се друга одредба по којој се препоручује јавном медијском сервису да води дискусије кандидата око актуелних политичких питања. Кључни сегмент тиче се недостатка дефиниције “актуелних политичких питања”, прво шта она представљају, друго који су критеријуми за њихово одређивање и треће који субјект одређује актуелност ових питања (Transparentnost 2021a, 24-25). У члану 39. поред тога што ће РЕМ заједно са Привременим наздорним телом донети правилник за јавне медијске сервисе Транспарентност Србија сматра да се такве обавезе морају применити и на друге информативне медије. Коначно Транспарентност Србија указује на правну празнину у члану 41. у коме се истиче да ће се председник Народне скупштине

обратити приватним емитерима са националном покривеношћу са захтевом да у периоду од 15 дана од закључења споразума власти и опозиције доставе план извештавања радној групи - за период пре расписивања избора и за период изборне кампање - иако не постоји правни основ да им се председник Народне скупштине обрати у циљу достављања плана извештавања (Transparentnost 2021a, 27).

Када је у питању Привремено надзорно тело, Транспарентност Србија појашњава да правни основ Тела чини само Закон о Влади тј. да Влада има могућност посредством одлуке да оснива јавна предузећа, установе и друге организације, али да ово Тело не потпада ни под установу, јавно предузеће или другу организацију нити има својство правног лица. Тело је превасходно консултативног карактера јер је задужено за извештај о имплементацији правилника за РТС и РТВ, праћење медија, давање мишљења о раду независних институција, праћење и спровођење препорука приватних емитера са националном покривеношћу и организовање конференција за медије. Проблем на који указује Транспарентност Србија је у томе што Влада - иако може формирати радна тела - не може да делегира надлежности које нема (Transparentnost 2021b, 1). У том смислу надлежности Надзорног тела Владе се преклапају са надлежностима које по Закону о електронским медијима припадају РЕМ-у. Додатно је нејасно шта подразумевају „независне институције” у овом случају и како би Владино Надзорно тело могло да даје мишљење о њиховом раду када то не представља делокруг Владе. Као што је наведено, половину чланова Надзорног тела, од укупно 12, предлаже РЕМ што доводи у питање његову независност и непристрасност у раду. Најзад поред многобројних других критика као оне о самом именовану чланова Надзорног одбора, једна од релевантнијих везана је за члан 3. Одлуке Владе Републике Србије о образовању Привременог надзорног тела за праћење медија током изборне кампање, да члан Надзорног одбора не може бити кандидат на изборној листи иако избори у том тренутку нису ни били расписани (Transparentnost 2021b, 3). Транспарентност Србија је дала предлог да се избор чланства изврши након проглашења изборних листа тј. када су кандидати на изборним листама познати, међутим то је у супротности са другим делом одредбе у којој се наводи да ће Министар за културу и информисање у року од 15 дана од ступања одлуке на снагу извршити именовања чланова у Надзорно тело.

Приметно је да постоји сагласност међу свим анализираним невладиним организацијама да се рад медија током изборне кампање 2022. године није унапредио упркос различитим дијалозима који су водили политички актери. Новоформирана тела нису одржавала интегритет независности, нити су у коначници изборним учесницима омогућили равноправну медијску заступљеност, јер је медијски мониторинг јавних медијских сервиса и телевизија са националном фреквенцијом показао да су најзаступљенији били представници Српске напредне странке, док су на кабловским телевизијама као што су Н1 и Нова С доминантни били представници опозиционих политичких партија и група (РЕМ 2022, 23-257). Све укупно нису постигнути жељени ефекти дијалога.

БЕЗ ДИЈАЛОГА ИЗБОРНИХ АКТЕРА УОЧИ ВАНРЕДНИХ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИЗБОРА 2023. ГОДИНЕ

Преговори 2021. године упркос лошој оцени невладиних организација, произвели су учешће опозиционих странака и парламентарну плурализацију након избора 2022. године. Прелазак у скупштинске клупе обезбедио је институционални легитимитет, испоставиће се само на кратак рок. Нове политичке немире изазвале су две друштвене трагедије почетком маја 2023. године због којих је део опозиције оптужио власт да изазива и промовише насиље у друштву. Заправо проевропска опозиција је указивала да медијско и институционално негативно деловање представника власти представља узрок изолованих трагедија. Слично протестима „1 од 5 милиона” део опозиције је покренуо масовне протесте под називом „Србија против насиља” и припремио захтеве упућене представницима власти. Ипак, за разлику од претходних захтева, нови захтеви се нису непосредно тicali изборних услова, нису произвели дијалог власти и опозиције нити су указивали да ће опозиција бојктовати наредне изборе за разлику од претходних када је „Споразум са народом” јасно указивао да је бојкот изгледна могућност. Од седам истакнутих захтева пет је било усмерено ка медијској арени. У трећем захтеву тражила се оставка чланова РЕМ-а одговорних за промовисање насиља на телевизијама са националном фреквенцијом. У четвртном се захтевало гашење медија и таблоида који крше новинарски кодекс и објављују лажне вести. Пети захтев био је конкретизован у одузимању националних

фреквенција телевизијама Хепи и Пинк. Шести је био усмерен на укидање програма који промовишу насиље и неморал на телевизијама са националном фреквенцијом попут ријалити програма. Последњи, седми захтев, о смени руководства РТС-а није био део првенственог пакета захтева, али је унет накнадно пошто је РТС периферно извештавао о протестима (*Istupi protiv nasilja* 2023). Ниједан од истакнутих захтева није испуњен, осим што је ријалити програм на телевизији Пинк био укинут само на кратко, као део шестог захтева, да би се накнадно испоставило да ће бити замењен другим ријалити програмом. Из наведеног је јасно да се највећи број захтева дела опозиционих странака односио на медије и медијски простор што показује колико је то значајна тема за јавност, али и изборни процес. Пошто готово ниједан захтев није био испуњен - осим делимично првог захтева који се није бавио медијима - опозиција је напустила институције и променила реторику захтевајући нове ванредне изборе.

Треба напоменути да је ЦРТА подржала захтеве дела опозиционих странака и грађана који су се односили на стање у медијима. Такође, ЦРТА је у октобру 2023. године (пре него што су расписани парламентарни избори) урадила мониторинг препорука које је дао ОДИХР (*ODIHR*) после избора 2022. године, и установљено је у области медија није постигнут напредак. У том Извештају ЦРТЕ се наглашава да ОДИХР већ годинама уназад указује да је једно од приоритетних питања у побољшавању изборног процеса, питање медија. Истовремено, ЦРТА оцењује да је шанса за унапређење медијског простора током изборне кампање пропуштена у оквиру нових законских решења који су донети у другој половини 2023. године, а ту се пре свега мисли на измене и допуне Закона о електронским медијима (*CRTA* 2023а, 1-2). Медијски мониторинзи ЦРТЕ телевизија са националном фреквенцијом, током периода протеста указују да је опозиција била нешто присутнија у медијима него раније, али је и даље постојала доминација владајуће политичке странке (*CRTA* 2023b, 1-4).

С обзиром на податак да уочи ванредних парламентарних избора 2023. године није било никаквих разговора између политичких актера и самим тим ни невладин сектор није био учесник било каквих разговора, ЦЕСИД није изнео никакве препоруке током одвијања протеста и пред почетак кампање, већ су препоруке израдили по завршетку изборног процеса на основу прелиминарног резултата

мониторинга кампање. Слично и као у претходним препорукама, ЦЕСИД инсистира да се период *изборне тишине* смањи на 24 сата пре изборног дана, али и да се Регулатор електронских медија обавезе да са резултатима медијског мониторинга излази током кампање и да РЕМ изради правилнике за понашање и приватних медијских емитера, а не само за јавне сервисе. ЦЕСИД инсистира и на реформисању Надзорног тела (CESID 2023, 3). Ипак, остаје нејасно да ли то тело уоште и даље постоји.

По завршетку изборне кампање Транспарентност Србија је представила препоруке које се између осталог односе и на медијски простор. Те препоруке су највише посвећене *функционерској кампањи* за коју се залажу да буде у потпуности забрањена, а не само 30 дана пре избора јер кампања траје између 45 и 60 дана. Као аргумент, у прилог тврдњи да медијима треба забранити да извештавају о *функционерској кампањи* током читаве изборне кампање, прилажу и препоруке ОДИХР-а. Уједно то јесте и једина препорука Транспарентности у области медија која је произашла из мониторинга изборне кампање 2023. године (Transparency 2023a).

ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

На основу честих ванредних избора и других политичких догађаја који су били праћени у периоду од 2019. до 2023. године можемо закључити да су постојале одређене политичке кризе односно кризе легитимитета власти која је у овом периоду остала непромењена. Те кризе су додатно поларизовале политичку сцену у Србији што је довело до честих разговора власти и опозиције око изборних услова, а у посредовању приликом првих преговора 2019. године, улогу је имао невладин сектор. Један од спорних изборних услова, када је долазило до дијалога између представника власти и опозиције, је улога медија у изборном процесу. Стога су специјализоване организације цивилног друштва, које су анализиране у овом раду (ЦЕСИД, ЦРТА и Транспарентност Србија), дале важан допринос у сагледавању медијских политика и на који начин би оне могле да буду унапређене како би се читав квалитет изборног процеса додатно поправио. Без обзира на квалитетне предлоге који су долазиле из тог сектора, мали број је и заиста имплементирано кроз нове институционалне оквире у којима данас раде и функционишу медији у Србији. Уосталом ове организације су често указивале

и на неадекватну примену постојеће законске регулативе или на одређене правне празнине унутар тог оквира.

Најзначајније измене и допуне у оквиру рада медија током изборне кампање је било формирање Надзорног тела Народне скупштине које је било задужено да контролише рад јавних медијских сервиса и РЕМ-а уочи парламентарних избора 2020. године, да би након две године било трансформисано у Привремено надзорно тело. Међутим, без јасних смерница која права има овај Орган, као и могућности да РЕМ предлаже чланове, дошло је до раскола и имали смо два потпуно различита извештаја о раду медија током изборне кампање 2022. године. Вероватно је то био један од разлога да се током 2023. не формира такво тело. Уз то, РЕМ је израдио правилнике и препоруке како би медијски јавни сервис требало да обављају свој посао током изборне кампање. Законом о електронским медијима је прихваћен делимично један део предлога Транспарентности, да се забрани *функционерска кампања*, али не током читаве кампање, већ 30 дана пре изборног дана. Треба напоменути да су се медији придржавали законске одредбе која је донета на предлог Транспарентности да уочи избора објаве цене тарифа изборног маркетинга, то једино нису учиниле ТВ Курир и Суперстар (Transparenztost 2023b, 4).

С друге стране бројна питања остала су нерешена. Пре свега, зашто РЕМ током кампање не би јавно објављивао периодичне резултатате извештаја медијског мониторинга, затим на који начин решити несразмерно појављивање у медијима са националном френквенцијом представника власти, као и негативну кампању коју поједини медији са националном френквенцијом воде према опозиционим лидерима, али и одређене кабловске телевизије који се на исти начин опходе према политичким представницима који долазе из редова власти.

Због свих недостатака на којима треба радити у наредном периоду да се читав квалитет изборног процеса побољша, сигурно је да ће предлози који буду произашли из деловања три организације цивилног друштва бити корисни. Те организације су већ етаблиране и у домаћим и у међународним круговима као кредибилне тако да ће се на њихове предлоге ослањати и различите међународне групе када буду радиле на унапређењу јавних политика у Србији. Рад ових организација је значајан и у корективном смислу када се буде правила евалуација постигнутог и имплементираног, јер је управо то темељ даљег друштвеног развоја у областима јавних политика.

ЛИТЕРАТУРА

Атлагић, Синиша и Јелена Сурчулија-Милојевић. 2018. „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: Случај регулаторног тела за електронске медије“. *Српска политичка мисао*, 61 (3): 123-140. doi: 10.22182/spm.6132018.6

Горданић, Јелица. 2020. „Положај невладиних организација у међународном праву“. У: *Недржавни актери у међународном праву* (ур. Михајло Вучић,) 193-221. Београд: Институт за међународну привреду и политику.

Регулаторно тело за електронске медије [РЕМ]. 2020. *Избори 2020. Завршни извештај - Надзор и анализа програма пружаоца медијских услуга током предизборне кампање за републичке, покрајинске и локалне изборе*. Београд: Регулаторно тело за електронске медије.

Савез за Србију. 2019. „Споразум са народом“, 6. фебруар 2019. <https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2019/02/Predlog-sporazuma-sa-narodom.pdf>.

Атлагић, Синиша. 2007. „Значај улоге медија у порасту утицаја имиджа кандидата на изборну одлуку бирача“. *СМ Комunikација и медији*, 2 (4): 111-122.

Beta и RTV. 2012. „Putin potpisao zakon: NVO kao strani agenti“. *RTV*. 21. јул. 2012. https://rtv.rs/sk/evropa/putin-potpisao-zakon-nvo-kao-strani-agenti_332169.html.

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law [BCNL]. 2008. *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law Making*. Sofia: International center for Not-for-Profit Law.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2019a. *CRTA preporuke za unapređenje izbornih uslova do 2020. godine*. Београд: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2019b. *Izborni uslovi u Srbiji 2019. - Pregled mera preduzetih od strane vlasti u odnosu na preporuke OEBS/ODIHR i Crte*. Београд: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2020. *Parlamentarni izbori 2020. – Završni izveštaj sa preporukama*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA] 2021a. *Međustranački dijalog pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine - Analiza Sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2021b. *Analiza mera koje su predložene od strane kofasilitatora tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta 17. i 18. septembra 2021. godine*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2023a. *Analiza ispunjenosti ODIHR preporuka iz izveštaja o posmatranju predsedničkih i ranih parlamentarnih izbora u Srbiji 2022. godine*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [CRTA]. 2023b. *Medijski monitoring političkog pluralizma jun 2022 – maj 2023*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID]. 2020. *Dijalog o unapređenju izbornih uslova - Pregled postignutog: rezultati, polovični rezultati i propuštene prilike*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID]. 2022. *Šta nam donosi novi set izbornih zakona?* Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Centar za slobodne izbore i demokratiju [CESID]. 2023. *Preliminarne preporuke za unapređenje izbornog procesa: Izbori za narodne poslanike Republike Srbije, 17. decembra 2023. godine*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Centar za unapređenje Brčkog [CUB]. 2006. *Kako funkcionišu nevladine organizacije*. Šamac: Centar za unapređenje Brčkog.

FoNet. 2022. „Objavljena dva izveštaja Privremenog tela za praćenje medija tokom izbora.” 4. oktobar. 2022. <https://n1info>.

rs/vesti/objavljena-dva-izvestaja-privremenog-tela-za-pracenje-medija-tokom-izbora/.

Građanske inicijative. 2005. *NVO sektor u Srbiji*. Beograd: Građanske inicijative.

Grečić, Vladimir, Ivona Lađevac, Slobodan Janković. 2011. „Rasprava o evropskoj budućnosti Srbije—osvrt na aktivnost civilnog društva u Srbiji.” U *Zbornik radova sa 21. Međunarodne naučne konferencije „Dunav – reka saradnje”* ur. Edita Stojić Karanović i Nevenka Jeftić Šarčević, 105-116. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Have, Henk and Maria do Céu Patrão Neves. 2021. *Dictionary of Global Bioethics*. Springer.

Istupi protiv nasilja. 2023. „Zahtevi građanskih protesta Srbija protiv nasilja“. <https://protivnasilja.rs/> (pristupljeno 5. januar 2024).

Kapronczay, Stefánia. 2017. „War on NGOs in Eastern Europe”. *Sur - International Journal on Human Rights*, 14 (26): 109 - 118.

Kovačević, Despot. 2019. „Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima—problem „funkcionerske kampanje“ u Srbiji”. *CM Komunikacija i mediji*, 14 (46): 153-182. doi: 10.5937/cm14-24355.

Ladd, Jonathan. 2011. *Why Americans Hate the Media and How It Matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Malović, Stjepan. 2003. „Mediji i izbori: manipulacije jače od regulative”. *Politička misao: časopis za politologiju*, 40 (4): 43-50.

Nenadić Nemanja. 2019. „Kakvi su rezultatidijaloga o izbornim uslovima?”. *rEUformator* 15. oktobar: 2.

Republički zavod za statistiku [RZS]. 2020. *Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

RSE. 2019. „Protest u Beogradu: Predstavljen stručni tim za dijalog s vlastima”. 20. april 2019. <https://www.slobodnaevropa.org/a/29893531.html>.

Siddiqi, Huma. 2021. „Role of Domestic NGOs in Policy Transfer and Policy Diffusion: Case Study of PO 2002 in Pakistan”. *South Asian Survey*, 28(2): 243–262. doi: 10.1177/0971523120987323.

Stručna grupa 1 od 5 miliona. 2019. „Zahtevi i preporuke stručne grupe 1 od 5 miliona”. 3. jun 2019. https://insajder.net/attachment/258/Zahtevi%20i%20preporuke.pdf?g_download=1.

The Charter of the United Nations [UN Charter]. 1945. 24. October 1945, 1 UNTS XVI. <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

Transparentnost. 2019. *Pristup medijima i njihova kontrola - ključni problemi i moguća rešenja*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2021a. *Komentar pojedinih delova međustranačkog sporazuma o izbornim uslovima*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2021b. *Privremeno nadzorno telo za praćenje medija u vanzakonskom prostoru*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2023a. *Amandman na Zakon o elektronskim medijima ne rešava problem „funkcionerske kampanje“*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Transparentnost. 2023b. *Povećanje nesrazmere među akterima, procena ukupne vrednosti kampanje i preliminarni izveštaji*. Beograd: Transparentnost Srbija.

United Nations Development Programme [UNDP]. 2002. *Human development report 2002 - Deepening democracy in a fragmented world*. New York: United Nations Development Programme.

Werker, Eric, and Faisal Z. Ahmed. 2008. „What Do Nongovernmental Organizations Do?” *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2): 73–92. doi: 10.1257/jep.22.2.73.

Никола Перишић*

Институт за политичке студије

Саво Симић**

Институт за политичке студије

MEDIA POLICIES OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN ENHANCING THE QUALITY OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE REPUBLIC OF SERBIA FROM 2019. TO 2023.

Resume

This article undertakes an examination of the role and significance attributed to non-governmental organizations (NGOs) in shaping media-related public policies pertinent to the electoral process. The study focuses on three specific NGOs, namely the Centre for Free Elections and Democracy (CESID), the Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA), and Transparency Serbia (TS). These organizations possess expertise, particularly in the realm of elections and identified deficiencies within electoral legislation and practices. The selection of these entities for analysis is predicated upon their established experience and proactive engagement in enhancing the electoral procedures within the Republic of Serbia. Additionally, their recognized quality and credibility among both domestic and international professional and academic circles warrant their inclusion in this research. The aforementioned organizations systematically monitor

* nikola.perisic@ips.ac.rs

** savo.simic@ips.ac.rs

election proceedings and the associated conditions, adeptly articulating and publicly expounding upon prevailing electoral deficiencies. The intrinsic merit of these organizations was underscored by their participation in a constructive dialogue between the government and opposition at the Faculty of Political Sciences in 2019. During this engagement, they presented a comprehensive set of recommendations aimed at ameliorating electoral conditions, a contribution of particular relevance in anticipation of the 2020 elections. The principal objective of this article is to scrutinize the public policy interventions of non-governmental organizations within the domain of media and electoral affairs, concurrently assessing the state of the last three electoral cycles in Serbia.

Key words: *elections, Republic of Serbia, public policies, non-governmental organizations, media.*
