

Biro za društvena istraživanja

INTEGRITET IZBORNOG PROCESA U SRBIJI 2020.

Između industrije populizma i demokratije



Designed by pch.vector / Freepik

Biro za društvena istraživanja

Beograd, decembar 2020


FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA


Bureau FOR SOCIAL RESEARCH Biro za društvena ISTRAŽIVANJA
Demokratsko kreiranje i merenje promena
Democratic design and measurement of changes

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku pomoć Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost Biroa za društvena istraživanja i ne može se, ni pod kojim uslovima smatrati odrazom stavova Fondacije za otvoreno društvo

SADRŽAJ

Zoran Gavrilović	
MONITORING IZBORNOG INTEGRITETA	4
Goran Georgijev	
INTEGRITET IZBORNOG PROCESA – NORMATIVNA DIMENZIJA	16
Zoran Gavrilović	
ANALIZA SUKOBA INTERESA KAO ELEMENT INTEGRITETA IZBORA ZA POSLANIKE U SKUPŠTINI SRBIJE	30
Dražen Pavlica	
MEDIJSKO PREDSTAVLJANJE PARLAMENTARNIH IZBORA 2020.	33
Zoran Gavrilović	
ISTRAŽIVANJE INTEGRITETA IZBORNE JAVNOSTI	49

MONITORING IZBORNOG INTEGRITETA

Dvadeseti vek je bio vek demokratizacije, što zbog dekolonizacije u Africi i Aziji, što zbog promena koje su krajem osme decenije prošlog veka nastale na tlu istočne Evrope.

Uporedo sa procesom demokratizacije i razvojem globalizacije, odnosno napredovanjem informacione tehnologije, rasla je mogućnost nadgledanja izbora, ali i narušavanja njihovog integriteta.

Skupština Ujedinjenih nacija je reafirmisala stav da je demokratija univerzalna vrednost zasnovana na slobodi mišljenja građana. (Sve) demokratije dele zajedničku budućnost, pri čemu svaka država ima svoj model, tako da ne postoji svevažeći model demokratije.

Da bi se demokratija, tačnije izbori kao jedan od načina njene manifestacije, sačuvali od zloupotreba uspostavljeno je međunarodno organizovano posmatranje izbora i pružanje tehničke podrške od strane Ujedinjenih nacija (njenoj programu za razvoj - UNDP), Komonvelta, Organizacije američkih država (OAS), Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), kroz Kancelariju za demokratske institucije i ljudska prava i Instituta za demokratiju i izbornu pomoć (ODIHR), ali i Međunarodne fondacije za izborne sisteme.

Na inicijativu Instituta za demokratiju i izbornu podršku (Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA)¹ od 2011. godine u Vašingtonu se održava godišnji Međuregionalni dijalog o demokratiji (Inter-Regional Dialogue on Democracy) sa ciljem unapređenja praćenja i rada na integritetu izbora kojem prisustvuju regionalne organizacije: Unija afričkog jedinstva, Evropska unija, Liga arapskih država, Forum pacifičkih ostrva i Asocijacija američkih država².

Godinu dana kasnije, IDEA i Kofi Anan fondacija su osnovali Globalnu komisiju za demokratiju, izbore i bezbednost³ sa namerom da ukaže na važnost integriteta izbora za postizanje sigurnijeg, prosperitetnijeg i stabilnijeg sveta.

Cilj Komisije je da ojača nacionalne aktere koji rade promociju i zaštitu integriteta izbora i da se unapredi međunarodna pomoć tim nacionalnim akterima. Za svoje ciljeve Komisija je izabrala:

1 <https://www.idea.int/>

2 <https://www.idea.int/news-media/events/8th-high-level-meeting-inter-regional-dialogue-democracy>

3 <https://www.kofiannanfoundation.org/supporting-democracy-and-elections-with-integrity/global-commission-on-elections-democracy-security-2/>

- Jačanje posvećenosti profesionalnom ponašanju tokom izbora, uključujući podršku visokokvalitetnom, verodostojnom domaćem nadgledanju izbora i kompetentnim, profesionalnim organima/telima za upravljanje izborima sa potpunom nezavisnošću;
- Povećanje troškova onima koji žele da manipulišu izborima i smanjenje zlostavljanja i nasilja tokom izbora;
- Promovisanje strateškog pristupa u međunarodnoj pomoći na izborima, integrišući izbornu podršku sa dugoročnim potrebama za demokratskim upravljanjem kao kamenom temeljcem razvoja i bezbednosti;
- Izgradnju međunarodnog konsenzusa oko načina postupanja u slučajevima kada stranke pokušavaju da pokradu izbore.
- U svom izveštaju iz 2012. godine, Komisija kao glavne elemente izbornog integriteta vidi:
 - Izgradnju vladavine zakona koja je u funkciji ljudskih prava i izbornog prava;
 - Izgradnju profesionalnih, kompetentnih tela za upravljanje izborima sa potpunom nezavisnošću delovanja i administriranja izbora i koji su transparentni i zaslužuju poverenje javnosti;
 - Stvaranje institucija i normi višepartijskog takmičenja i podele moći koja jača demokratiju kao sistem uzajamne bezbednosti među političkim kandidatima; uklanjanje barijera - pravnih, administrativnih, političkih, ekonomskih, socijalnih - do univerzalnog i jednakog političkog učešća;
 - Regulisanje nekontrolisanog, prikrivenog i netransparentnog finansiranja izbora.

U međuvremenu je nastao pojam izborni integritet. O samoj definiciji ovog pojma ne postoji saglasnost. Jedna od definicija izbornog integriteta koju je predložila Fondacija Kofi Anana kaže da su izbori sa integritetom „bilo koji izbori koji se zasnivaju na demokratskim principima opšteg biračkog prava i političke jednakosti, što se ogleda u međunarodnim standardima i sporazumima, a koji su profesionalni, nepristrasni i transparentni u svojoj pripremi i upravljanju tokom čitavog izbornog ciklusa“.

U isto vreme, 2012. godine, kada je svoje aktivnosti započela Komisija i profesorka Pippa Norris sa Univerziteta Harvard je pokrenula Electoral Integrity Project⁴. U okviru ovog projekta se vrše dragocena međunarodno uporediva istraživanja integriteta izbora⁵.

4 <https://www.electoralintegrityproject.com/people>

5 <https://www.electoralintegrityproject.com/peius2020>

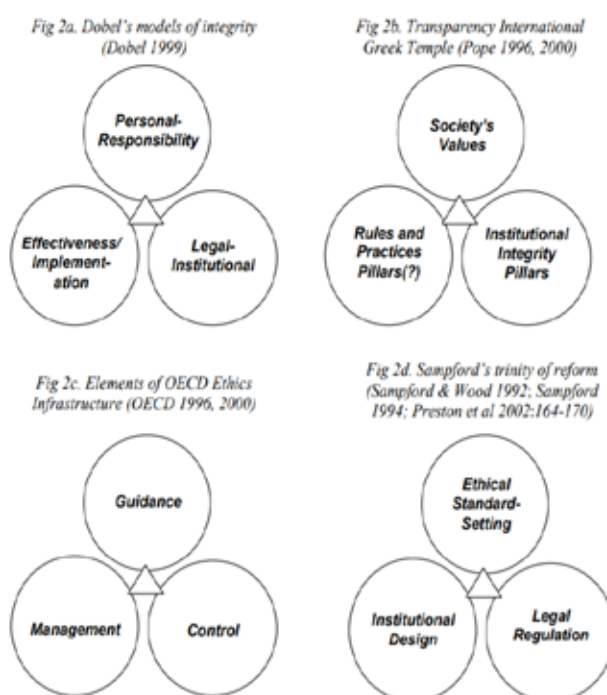
ŠTA JE INTEGRITET?

Pojam integritet izveden je iz latinske reči *integritas*, što znači netaknut, uspravan, pouzdan. Integritet predstavlja suprotnost korupciji (propadanju, pogoršanju ili izopačenosti od izvornog ili celovitog stanja). U fizičkom smislu, korupcija je uništavanje ili kvarenje bilo čega, posebno raspadanjem. Pojam integriteta najčešće se povezuje sa pojmovima kao što su celovitost, integrisanost u sistem/prostor, profesionalna odgovornost, postupanje osobe motivisano poštovanjem moralnih principa.

Šta je za nas integritet? Integritet je kontinuirano i dosledno poštovanje zakona i etičkih standarda, čime se postiže izvesnost i predvidivost ponašanja u pogledu postizanja ciljeva i ostvarivanja funkcija na način koji promovira, štiti i ostvaruje od društva u deliberativnoj javnosti definisan javni interes. Antipod integriteta su anomija i društvena dezorganizacija.

Integritet ima tri pojavne forme: građanski, profesionalni i institucionalni. Građanski integritet je spremnost građanina da svoja prava i interese definiše i ostvaruje u skladu sa zakonima i etičkim standardima, odnosno spremnost građanina da se sam ili solidarno bori za očuvanje i promociju svih formi integriteta. Profesionalni integritet obuhvata povinovnje pripadnika profesije standardima struke i etičkim principima profesije, odnosno da se, pre svega, kroz profesionalno udruženje i sa kolegama iz profesije bori za očuvanje i unapređenje integriteta profesije u društvu. Pod institucionalnim integritetom se podrazumeva funkcionisanje institucije u skladu sa zakonom i internim procedurama na transparentan, odgovoran, efikasan i etičan način, a sve u funkciji ostvarivanja prava, interesa i potreba, kako korisnika servisa institucije, tako i onih koji omogućavaju funkcionisanje institucije. Ova karakterizacija tipova integriteta je na tragu postojećih modela objašnjenja strukturnih integriteta.

Slika 1. Modeli objašnjenja strukture integriteta⁶



6 <https://core.ac.uk/reader/143860850>

Jeremy Pope, novozelandski aktivista i bivši izvršni direktor Transparency International, 2000. godine je razvio koncept Nacionalnog sistema integriteta⁷.

Slika 2. „Nacionalni sistem integriteta – stubovi integriteta“



Vladavina prava, održivi razvoj i kvalitet života su tri osnovna prioriteta koja su podržana (antičkim) stubovima integriteta. Stabilnost stubova zavisi od osnove koja je satkana od dominirajućih vrednosti u društvu.

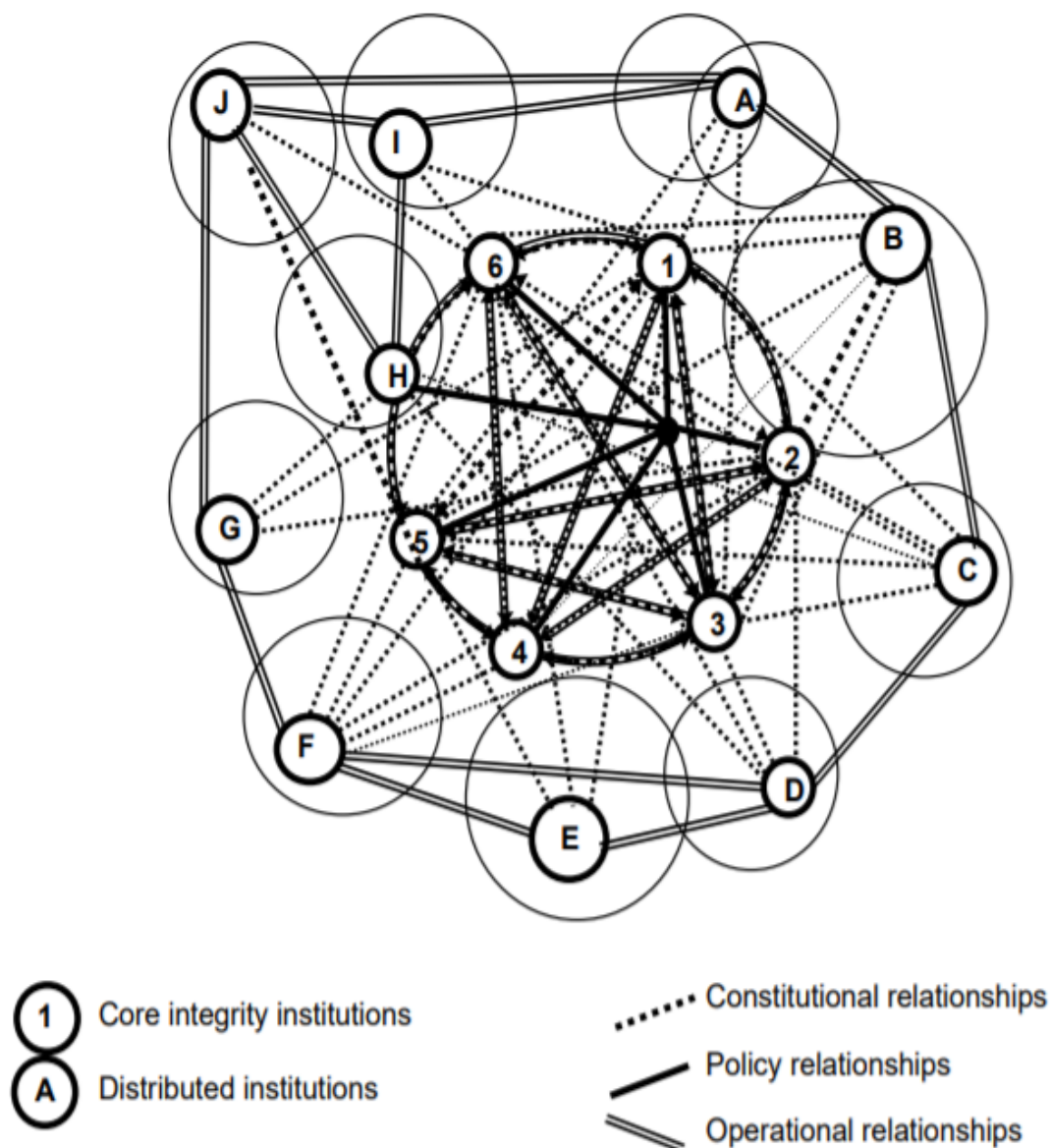
Izborna administracija, odnosno telo koje nadzire proces izbora, jedan je od stubova nacionalnog integriteta. Kada su u pitanju izborni akteri, kao stubove integriteta Pop je naveo i političke partije, medije, organizacije civilnog društva, ali i institucije koje nastaju kao rezultat izbornog procesa, a to su skupština i vlada, odnosno tela koja biraju skupština i vlada, prvenstveno regulatorna tela.

Samo četiri godine kasnije, grupa profesora sa univerziteta Griffith (Charles Sampford, Rodney Smith and A. J. Brown) predstavila je koncept „гнездо integriteta“. Inovirani koncept polazi od toga da između stubova kao elemenata nacionalnog integriteta postoje veze koje su ustavnog, političkog i operativnog karaktera⁸.

7 <https://www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf>

8 <https://core.ac.uk/reader/143860850>

Slika 3. Koncept „gnezdo integriteta“



U pripremi metodologije monitoringa i evaluacije integriteta izbornog procesa 2020. u Srbiji konstruisali smo, na bazi socioloških teorija, Analitičku matricu integriteta demokratskog i autoritarnog društva.

Naime, naš koncept polazi od premise da integritet na nivou društva u sebi ima dve opozitne, idealno-tipske, varijable - demokratiju i lične oblike vlasti. Njihovom daljom operacionalizacijom dobijamo sadržaj Analitičke matrice integriteta.

Tabela 1. Analitička matrica integriteta demokratskog i autoritarnog društva

	Integritet demokratskog društva	Integritet autoritarnog društva
Tip društvenog organizovanja	Asocijacije participacije	Asocijacije lojalnosti i vođstva
Tip solidarnosti	Interesi	Emocije, tradicija
Regulator	Norma	Moć
Regulatorni okvir	Institucije	Volja
Donošenje odluka	Deliberacija na nivou javnosti	Oktroisanje od strane lidera ili manjine
Vrsta izbora	Birajući izbori	Aklamativni izbori
Ko bira	Građanin	Podržavalac
Koga biraju	Institucionalne reprezentante interesa	Lidere i/ili milenarističke pokrete
Komunikacija	Slobodni mediji	Industrija populizma

U asocijacije participacije uvrštavamo organizacije civilnog društva (NVO), političke partije, sindikate, strukovna udruženja i komore stručnjaka, komore i udruženja privrednika. Ovde se radi o formalnom i funkcionalnom organizovanju sa ciljem da se definišu, promovišu i realizuju partikularni interesi određenih društvenih grupa.

Nasuprot njima su asocijacije koje su samo formalno organizacije civilnog društva, a u suštini su podređene vođstvu organizacije, gde je neformalna moć lider(stv)a veća od formalnih ovlašćenja.

U demokratskom društvu partikularni interesi su osnova solidarnosti, jer njihovo prepoznavanje je magnet zainteresovanim akterima za stupanje u asocijacije. Za razliku od institucionalizovanog interesa, emocije, tradicija i kolektivni identiteti su osnova autoritarnog integriteta. Za razliku od zakona kao regulatora koji ima svoju formalnu sadržinu i izvesnost nagrade i sankcije, ali i društvenu svrhovitost, moć (donosilaca) kao regulator sve je suprotno od toga. Ona je neformalna, lična, neizvesna, situaciona i nejednaka za sve. Isto vredi i za regulatorni okvir. S jedne strane imamo institucije koje imaju svoje unutrašnje procedure, a s druge strane imamo volju onoga ko donosi odluke i čija odluka je definisana ličnom ili grupnom korišću.

Proces donošenja odluka je sledeći element koji razdvaja dva tipa integriteta. Na jednoj strani je deliberacija (rasprava u javnosti gde su mediji dijaloška pozornica na kojoj zainteresovane strane razmenjuju stavove o kreiranju odluka), dok na drugoj strani imamo oktroisanje odluka odozgo, od lidera ili „posredničke“ manjine. U ambijentu deliberacije postoji mogućnost da se organizuju birajući izbori, gde građani nakon prethodno jasno definisanih interesa biraju za koga će da glasaju. Nasuprot tome, na aklamativnim izborima učesnici izbora daju podršku koja je nastala u nedeliberativnom ambijentu, sa nejasno definisanim i kontradiktornim interesima. Upravo ovo deli učesnike izbora na građane, one koji koriste svoje pravo da biraju i budu birani, i na svojevrzne podanike, koji svoje pravo glasa koriste da izraze javnu podršku lideru. Naslanjajući se na ovu podelu možemo da kažemo da postoje dve vrste glasanja, jedno je glasanje za institucionalizovanog reprezentanta koji će zastupati interese birača, a drugo je glasanje za lidera ili milenarističku grupu. I za kraj opisa sadržaja Analitičke matrice integriteta objasnićemo razliku između slobodnih medija kao deliberativne platforme i industrije populizma. Dok su slobodni mediji instrumenti deliberacije koji svoje postupanje zasnivaju na

poštovanju medijskih zakona i profesionalnog kodeksa novinara, industrija populizma je vrsta medijskog postupanja koja za cilj ima medijsku promociju, propagandu i medijsku odmazdu.

Predložena Analitička matrica ima za cilj da obrazloži društveni kontekst u kojem sagledavamo integritet jednog društva koristeći sociološki pogled. Zato nam nije strano da kažemo da su obe forme integriteta funkcionalne i da mogu biti (samo)održive, ali se, s druge strane, mora postaviti pitanje gde su one u odnosu na tri ključne vrednosti koje je Pope istakao: vladavina prava, održivi razvoj i kvalitet života.

Priloženom Analitičkom matricom želimo da ukažemo na činjenicu koju je francuski antropolog Žorž Balandije, u studiji *Politička antropologija*⁹, utvrdio, a to je da pored savremene političnosti postoji političnost predmodernosti. I nju moramo uzimati u obzir kao polaznu osnovu kada sagledavamo ili pokušavamo da intervenišemo preko svog angažmana u okviru nekog društva.

Uvođenjem ove Analitičke matrice želimo da analizi obezbedimo kontekst koji se može razlikovati od konteksta savremene birokratske države kojoj Srbija, uz pomoć evropskih integracija, teži.

ANALITIČKO-METODOLOŠKI OKVIR MONITORINGA INTEGRITETA IZBORNOG PROCESA

Kako bi došli do precizne slike stanja na polju integriteta izbornog procesa, a koji po svom značaju ima veliki uticaj na integritet društva, za uvod ćemo definisati centralni pojam, a to je izborni integritet. On predstavlja sumu institucionalnog, normativnog, profesionalnog i građanskog integriteta, odnosno raspoloživih resursa (materijalnih, tehničko-tehnoloških, kadrovskih, organizacionih, praksi), ostvarenih rezultata i uticaja.

Metodologija naše analize podrazumeva da prethodno predstavljenu definiciju izdělmo na njene sastavne delove i svaki od njih posebno opišemo i stavimo u relaciju kako sa osnovnom definicijom, tako i sa ostalim elementima izložene definicije. Tako dolazimo do strukturalno-funkcionalne analize integriteta izbornog procesa.

Krenimo redom. Institucionalni aspekt izbornog integriteta se ogleda u integritetu izbornih institucija, kako onih koje su neposredno nadležne za sprovođenje i zakonitost izbornog procesa, tako i onih koje su posredni akteri izbora. Prvenstveno govorimo o izbornim komisijama i regulatornim telima koja se staraju o postupanju medija, skupštinskom nadzorom, sudovima i javnim tužilaštvima. Iz funkcionalne vizure sve nabrojane institucije imaju svoje uloge, odnosno nadležnosti od čijeg izvršenja zavisi da li za njih možemo reći da imaju integritet ili ne. Funkcionalnost integriteta je oličena u nadležnosti (ne)izbornih aktera u izbornom procesu. Sve to je definisano Ustavom Srbije, zakonima i podzakonskim aktima, tj. instrumentima etičkog regulisanja (etičkim kodeksima) kojima se na (ne)posredan način uređuju prava i obaveze izbornih aktera, odnosno nadležnosti institucija. Iz svega navedenog nastaje normativni integritet izbornog procesa.

Svojevrсна spona institucionalnog i normativnog integriteta izbornog procesa je profesionalni integritet javnih funkcionera i javnih službenika – javnih profesija, odnosno pripadnika profesija. Oni na oltar izbornog integriteta stavljaju svoju ekspertizu i profesionalnu etiku u nameri da upravljanjem i odlučivanjem u okviru izbornog procesa, odnosno upotrebom stručnog znanja u tumačenju i primeni izbornog zakonodavstva, obezbede fer i poštene izborne uslove. Sve navedeno čini integritet izbornog procesa, njegov sistemski aspekt.

Nasuprot sistemskom aspektu izbornog integriteta nalazi se integritet izborne javnosti.

Šema 1. Model međudodnosa sistemskog integriteta izbornog procesa i izborne javnosti



Integritet izborne javnosti je svojevrsni kontrolor, odnosno korektor sistemskog integriteta. Integritet izborne javnosti čine stakeholderi, tj. zainteresovane strane: birači, političke partije i sa njima povezane marketinške agencije i agencije za istraživanje javnog mnjenja, donatori. S druge strane, integritetu izborne javnosti (ne)doprinosе mediji, strukovna udruženja i komore stručnjaka, akademska zajednica, ali i domaće i međunarodne organizacije koje se staraju o fer i poštenom sprovođenju izbornog procesa.

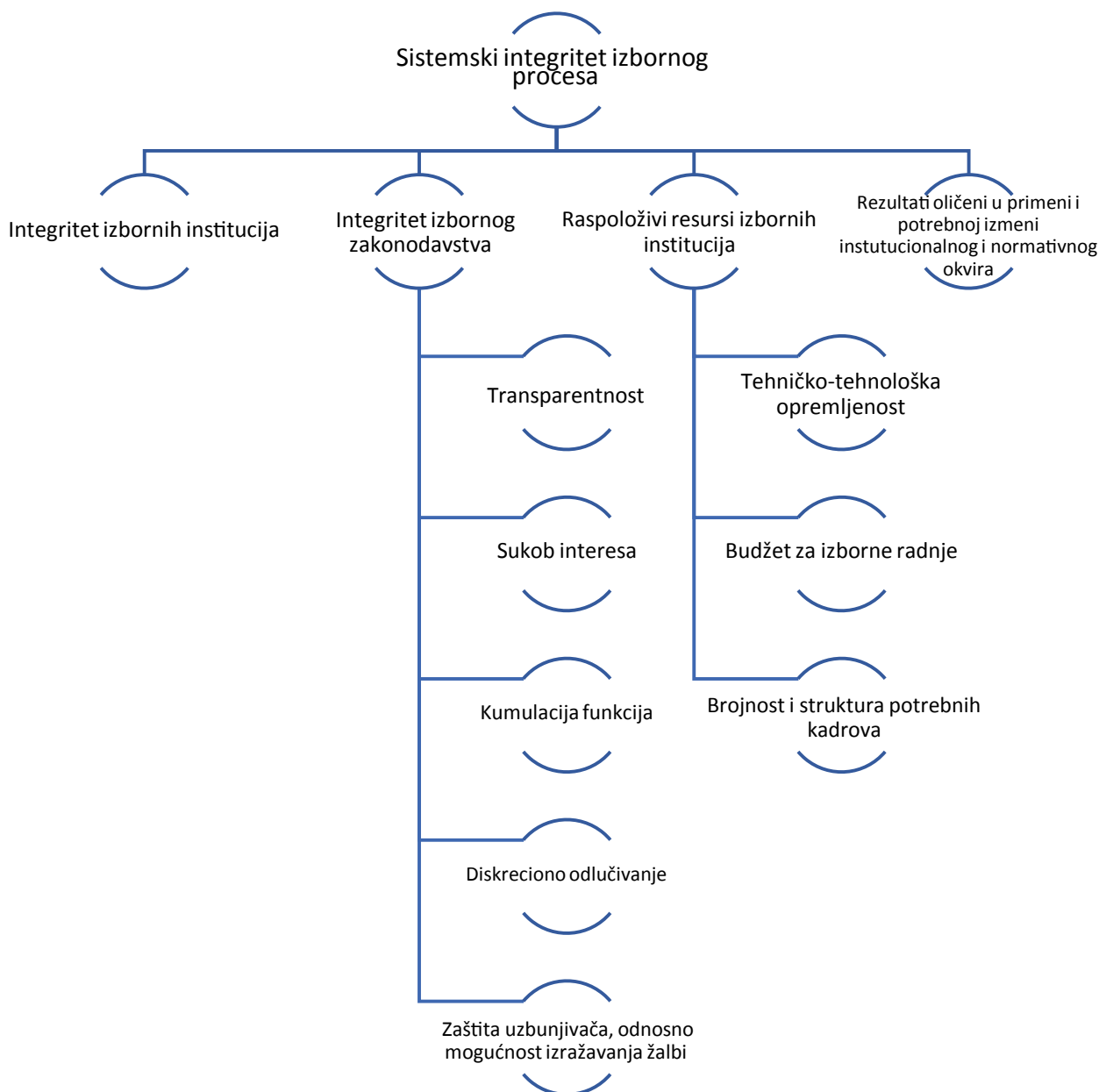
Izborna javnost utiče na integritet izbornog procesa putem deliberacije, tako što ga čini participativnim, inkluzivnim, reprezentativnim i legitimnim. Ključnu ulogu u procesu deliberacije imaju profesije javnosti: novinari, analitičari izjava i istraživači javnog mnjenja. Njihov zadatak je da svojim istraživanjem, analiziranjem i izveštavanjem stvore svojevrsnu platformu za izbornu deliberaciju. Novinari u ime građana pitaju, pozivaju na odgovornost, podsećaju, a istraživači javnog mnjenja sabiraju informacije o prioritetima, temama i javno predstavljaju stavove građana o kandidatima i njihovim programima.

Naš model monitoringa i evaluacije integriteta izbornog procesa bazira se na posmatranju sistemskog i javnog aspekta, kao i njihovog međusobnog uticaja. Tako dolazimo do istraživačkog materijala koji nam daje mogućnost da ponudimo ocenu ne samo da li su izbori fer i poštени, već da li će postizborne institucije, prvenstveno parlament i vlada, imati legalitet, legitimitet i, najzad, integritet.

Sistemska integritet izbornog procesa se pokazuje kroz:

- Integritet izbornih institucija,
- Integritet izbornog zakonodavstva,
- Raspoložive resurse izbornih institucija,
- Rezultate oličene u primeni i potrebnoj izmeni institucionalne i normativne ravni.

Šema 2. Elementi sistemskog integriteta izbornog procesa



Integritet izbornih institucija se meri putem izrade i primene planova integriteta iz vizure prisutnosti onih sadržaja koji (ne)posredno utiču na integritet izbornog procesa. Cilj je da se sagleda kakve nadležnosti ima data institucija u izbornom procesu, pri čemu se poredi ono što je zapisano sa onim što je sprovedeno, kako bi se uvidelo šta nedostaje.

U okviru normativne ravni integriteta izbornog zakonodavstva, u centru analize treba da bude kako su u izbornom zakonodavstvu regulisani:

- Transparentnost,
- Sukob interesa,
- Kumulacija funkcija,
- Diskreciono odlučivanje,
- Zaštita uzbunjivača, odnosno mogućnost izražavanja žalbi pre, na dan i nakon izbora.

Sve navedeno treba da bude sagledano kroz širi međunarodni kontekst koji je definisan od strane, prvenstveno, Saveta Evrope – Venecijanske komisije i Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO), odnosno OSCE/ODIHR.

Transparentnost, sukob interesa, kumulacija funkcija, (ne)postojanje krivičnih/prekršajnih dela uz antikorupcijsku biografiju su merila za integritet kandidata na izbornim listama.

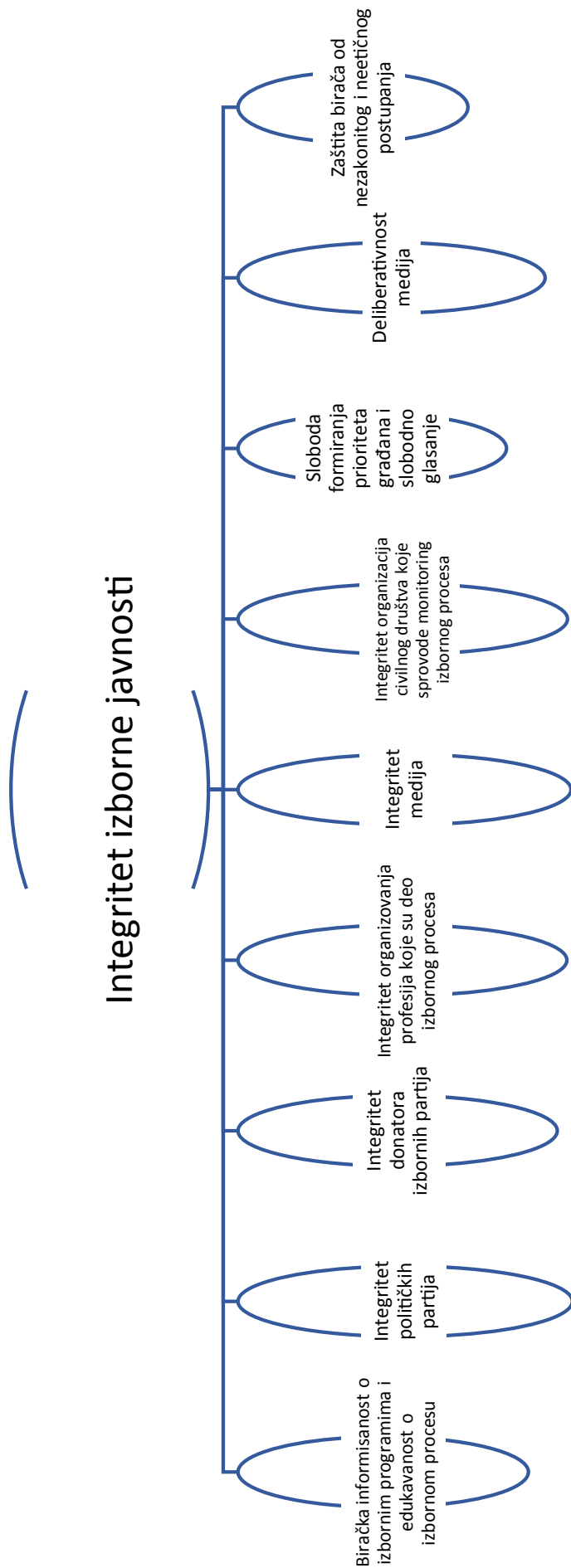
Kada govorimo o resursima izbornih institucija mislimo na tehničko-tehnološku opremljenost, budžet za izborne radnje, brojnost i strukturu potrebnih kadrova i saradnju sa ostalim izbornim institucijama. Rezultat kao elemenat integriteta obuhvata poštovanje i kažnjivost za nepoštovanje normativnog okvira, odnosno usvojenost predloženih izmena normativnog okvira.

Naspram sistemskog integriteta izbornog procesa nalazi se integritet izborne javnosti. Monitoring integriteta izborne javnosti obuhvata analizu:

- Biračke informisanosti o izbornim programima i edukovanost o izbornom procesu,
- Integriteta političkih partija¹⁰,
- Integriteta donatora izbornih partija,
- Integriteta organizovanja profesija koje su deo izbornog procesa,
- Integriteta medija,
- Integriteta organizacija civilnog društva koje sprovode monitoring izbornog procesa,
- Slobode formiranja prioriteta građana i slobodnog glasanja,
- Deliberativnosti medija,
- Zaštite birača od nezakonitog i neetičnog postupanja.

¹⁰ O tome zašto i kako političke stranke treba da ga imaju i kako da ga izrade pisao i predlagao Biro za društvena istraživanja u saradnji sa Fondacijom Konrad Adenauer. Detaljnije na adresi <https://www.birodi.rs/plan-integriteta-politickih-partija-mehanizam-za-unapredenje-borbe-protiv-korupcije/>

Šema 3. Elementi integriteta izborne javnosti



Građani-birači svoj izborni integritet izražavaju preko svog političkog identiteta, prioriteta i izbornog ponašanja¹¹, ali i spremnosti da svoja izborna prava ostvare u skladu sa zakonom, uključujući i spremnost da ih brane ako se naruše. Političke partije su reprezentanti interesa (delova) društva i one (bi trebalo da) imaju svoj plan integriteta, koji bi regulisao oblasti: finansiranja, upravljanja/odlučivanja, unutarstranačke demokratije, imenovanja kadrova na javne funkcije, zaštite uzbunjivača...

Isto vredi za integritet donatora izbornih partija, gde je potrebno utvrditi da li postoji praksa izrade donatorskih ugovora i šta oni sadrže, odnosno šta je predmet donacije i koja joj je namena. Donatorstvo je vid predizbornog glasanja, gde se zainteresovane strane svojim „ulaganjem vremena, aktivizma i materijalnih sredstava“ u određeni izborni program jasno i javno opredeljuju da podrže određeni program.

Profesionalna udruženja, kao garant profesionalne ekspertize, svojim postupanjem imaju značajan uticaj na integritet izbornog procesa samom činjenicom da mogu da regulišu i spreče nestručno i neetično postupanje pripadnika profesije. Iz tog razloga broj i vrsta slučajeva kršenja pravila struke i etičkog kodeksa, uz njihovo sankcionisanje, bitan su indikator izbornog integriteta. Integritet profesija javnosti zavisi od profesionalnog organizovanja. Situacija u Srbiji je takva da je profesionalno organizovanje novinara nižeg uticaja, dok istraživači javnog mnjenja nemaju svoje domicilno udruženje. Nije se uspelo u nastojanju da se uspostavi, premda je pokušano u više navrata.

Pored profesionalnih udruženja kao forme građanske asocijacije za integritet izbornog procesa, od posebnog je značaja integritet civilnog, sindikalnog, verskog i privrednog organizovanja. Ovo se, pre svega, odnosi na autonomnost u odnosu na državne izvore finansiranja i kadriranja na nivou civilnog organizovanja, čime se sprečava veštačka podrška i manipulacija interesima i potrebama udruženih u asocijacije.

Izborna deliberacija bez građanskog integriteta je mrtvo slovo na papiru, jer bez borbe građana za vladavinu prava, odnosno za to da zakoni i institucije budu te koje regulišu odnose u društvu, ona postaje jedna isprazna ljuštura, odnosno simulacija i imitacija izbornog procesa u funkciji njegove kontradiktornosti i zloupotrebe. Iz ovakve vizure je i nastalo građansko posmatranje izbornog procesa, koje treba da doprinese slobodnom glasanju kojem prethodi slobodno informisanje i izborna edukacija.

I na kraju, pitajući umesto birača učesnike izbora, podsećajući na prošla obećanja i njihovu (ne)realizaciju, mediji, putem svojih sadržaja, stvaraju deliberativni prostor koji omogućava izbornu javnost, a bez koje se izbori svode na puku aklamaciju.

Kako bi znali da nam predloženi model monitoringa i evaluacije „radi“ obezbedili smo „duplu kontrolu“, analizirajući integritet izbornog procesa na funkcionalan način, kroz analizu četiri funkcije:

- Reprezentacija – ko formuliše izborne prioritete, da li su formulisani u procesu izborne deliberacije ili ne, ko dominira u izornoj deliberaciji, kakav je integritet profesija javnosti
- Regulacija – kakav je sadržaj zakona, kakav je integritet zakona
- Institucionalizacija – kakvi su resursi, integritet i uticaj institucija
- Realizacija – sprovođenje izbornog procesa u okviru regularnosti

¹¹ Jedan od mogućih načina istraživanja integriteta birača priložen je u studiji *Industrija populizma*. <http://www.birodi.rs/industrija-populizma/>

Goran Georgijev

INTEGRITET IZBORNOG PROCESA – NORMATIVNA DIMENZIJA

PREDMET ISTRAŽIVANJA

Predmet istraživanja i pravne analize su relevantni pravni akti i njihova primena od strane nadležnih institucija u praksi tokom izbornog procesa. Biće ocenjeno kako je regulisana transparentnost, sukob interesa, kumulacija funkcija, diskreciono postupanje i kako se tretira ukazivanje na nepravilnosti u izbornom procesu u odredbama Ustava Republike Srbije, Zakonu o izboru narodnih poslanika, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije¹², Zakonu o elektronskim medijima, Zakonu o predsedniku republike i Zakonu o zaštiti uzbunjivača. Pored ocene zakonskih odredbi, ukazaćemo i na to kako se one od strane državnih organa primenjuju, ili neprimenjuju u praksi.

TRANSPARENTNOST

Transparentnost podrazumeva donošenje odluka u skladu sa načelima, zakonima i drugim jasnim pravilima, kao i da postoji javna dostupnost informacija u skladu sa zakonom koji reguliše ovu oblast i u skladu sa izgradnjom integriteta i poverenja u institucije. Transparentnost vlasti je posledica dostupnosti informacija i doprinosi društvenoj odgovornosti, odnosno da bi javnost mogla da drži vlast pod budnim okom, potrebno je da ima informacije. Javnost ima pravo da smatra državne i javne službenike odgovornim za svoje postupke i donete odluke.

Ukazaćemo na pojedine norme koje umanjuju transparentnost izbornog procesa, naročito zbog davanja diskrecionih ovlašćenja funkcionerima koja mogu da utiču na javnost rada (više o diskrecionom odlučivanju u narednim odeljcima).

12 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije primenjivan je od 1. januara 2010. do 31. avgusta 2020. godine. Od 1. septembra 2020. godine primenjuje se Zakon o sprečavanju korupcije. Ovim zakonom agencija je preimenovana u Agenciju za sprečavanje korupcije.
http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/zakoni_pdf/Zakon%20o%20Agenciji%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf & <http://www.acas.rs/zakoni-i-druzi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

Ustav Republike Srbije¹³ u svojim odredbama načelno jamči pravo na transparentnost, odnosno pravo na istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavanje o pitanjima od javnog značaja, i na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja. Naravno ovo pravo, kao ni druga ustanovljena prava, Ustav ne predviđa kao apsolutno, već će se njegoova upotreba regulisati, pa i ograničiti zakonskim odredbama.

Po sličnom obrascu i ostali zakoni uređuju određenu oblast – ustanovi se pravo ili obaveza ali se kasnije u istom članu ili aktu odredi pod kojim se uslovima može koristiti, odnosno ograničiti. Tako **Zakon o Predsedniku Republike**¹⁴ propisuje da je rad predsednika javan, a informacije o radu dostupne su javnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i propisima koji uređuju zaštitu tajnih podataka. U praksi ovo znači da ukoliko sam predsednik Republike ne objavi neke informacije o svom radu, zainteresovana strana može da uputi Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, a ako i posle toga ne dobije traženu informaciju, može uputiti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji može usvojiti žalbu i naložiti dostavljanje informacije ili odbiti žalbu iz razloga propisanih zakonom.

Odnosi predsednika Republike i drugih državnih organa zasnivaju se na saradnji i međusobnom obaveštavanju tako da su Narodna skupština i Vlada dužne da obaveštavaju predsednika Republike na njegov zahtev, a predsednik Republike je dužan da obaveštava Narodnu skupštinu i Vladu na njihov zahtev o pitanjima koja su bitna za ostvarivanje svojih nadležnosti. Zakon predviđa da se pojedini pravni akti predsednika Republike – ukazi i taksativno nabrojane odluke objavljuju u Službenom glasniku Republike Srbije, ali se daje i arbitrarno pravo predsedniku Republike da može da objavi i druge pravne akte za koje odluči da se objave.

U ovom slučaju ne navode se kriterijumi po kojima se odlučuje koji će pravni akt, na zahtev predsednika, biti objavljen, a koji ne.

Pred samo raspisivanje izbora, na netransparentan način izmenjen je i sam **Zakon o izboru narodnih poslanika**¹⁵, bez javne rasprave i konsenzusa između političkih partija i uz neslaganje predstavnika civilnog društva koje smatra da je cilj promena bio smanjivanje posledica bojkota izbora od strane jednog dela opozicionih partija. Između ostalog, smanjen je izborni census sa 5% na 3%, što samo po sebi nije direktno pogoršalo izborne uslove, ali način na koji je to urađeno potvrđuje da je ova promena zakona doneta na vrlo netransparentan način. Skupština Srbije pred izbore izmenila je Zakon o izborima, uključujući pitanja o kojima nije bilo javne rasprave što je suprotno međunarodnim obavezama i dobroj praksi.

Izostanak transparentnosti u normativnoj regulaciji izbornog procesa ogleda se, između ostalog ne samo u izmenama zakona o izborima, već i u donošenju podzakonskih akata koji operacionalizuju primenu izbornih zakona. Republička izborna komisija (RIK) donela je **Pravila o radu biračkih odbora**¹⁶ kojima se reguliše postupanje članova ovih odbora na sa-

13 Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 98/2006), čl. 51.

14 Zakon o predsedniku Republike, (Sl. Glasnik RS, br. 111/2007), čl. 6. čl. 23. čl. 25.

15 Zakon o izboru narodnih poslanika ("Sl. glasnik RS", br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020), čl. 81.

16 RIK – Pravila o radu biračkih odbora, 2. jun 2020. čl. 48.

<https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/6850/pravila-o-radu-birackih-odbora-na-koordiniranom-sprovođenju-svih-izbora-raspisanih-za-21-jun-2020-godine.php>

mom biračkom mestu, koji između ostalog broje glasove na popunjenim listićima i sastavljaju zapisnik o rezultatima glasanja na tom izbornom mestu i određuju na licu mesta koji glasački listić je važeći, a koji je nevažeći. Ova Pravila je RIK doneo bez upoznavanja javnosti sa njihovim sadržajem, a objavljena su na internet stranici RIK-a neposredno pred izbore i to ne u delu "Dokumenta/Podzakonska akta", gde se inače nalaze ostali podzakonski propisi koji se primenjuju na izborima, već u delu "Publikacije", što otežava pretragu zainteresovanim korisnicima. Pravila su na netransparentan način doneta u kratkom roku pred izbore, što izaziva sumnju da su članovi biračkih odbora, koji uglavnom nisu stručna lica/pravnici, imali dovoljno vremena da se upoznaju sa njihovim sadržajem i načinom primene u praksi. RIK ima praksu da pred svake izbore donosi nova Pravila, koja su skoro identična pravilima koja su važila za prethodne izbore. Zato je Biro za društvena istraživanja (BIRODI) podneo RIK-u, 2. marta 2020. godine, Inicijativu za usaglašavanje Pravila koja bi važila za izbore raspisane za 21. jun 2020. godine sa zahtevom da odredbe ovog podzakonskog akta budu u skladu sa odredbama zakona o izborima i to u delu koji se odnosi na razlikovanje važećeg i nevažećeg glasačkog listića.

Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa kako se popunjava važeći glasački listić u članovima 59. stav 3. i član 70. stav 1., zaokruživanjem rednog broja ispred liste za koju se glasa. Međutim zakon u čl. 74. predviđa i da je važeći listić i onaj na kome je zaokruženo ime i prezime prvog kandidata na izbornoj listi ili je zaokružen naziv ili deo naziva izborne liste, odnosno ako su istovremeno zaokruženi redni broj i naziv izborne liste i ime i prezime prvog kandidata.

Pravila, u članu 48. proširuju zakonske odredbe i daju instrukciju članovima biračkih odbora da je važeći listić i onaj koji je popunjen na način iz kojeg se sa sigurnišću može zaključiti za koga je birač glasao. Dalje, Pravila u istom članu propisuju da ako je glasački listić popunjen na način iz koga se može pouzdano utvrditi za koju izbornu listu je birač glasao, on će biti važeći uprkos tome što su na glasačkom listiću ispisani komentari, parole i druge poruke, kao i što je precrtan jedan ili više rednih brojeva odnosno jedan ili više naziva izbornih lista.

RIK ima pravo da donosi podzakonske akte koji služe za operacionalizaciju primene zakona, ali nema pravo da na vrlo netransparentan način proširuje odredbe zakona za primenu u praksi na način da se podzakonskim aktom menjaju i proširuju odredbe zakona i daju se ovlašćenja nestručnim licima da utvrđuju stvarnu izbornu volju birača. Glasači imaju pravo da crtaju, precrtavaju izborne liste ili pišu parole na glasačkom listiću, ali birački odbor mora ovakav listić da proglasi nevažećim. Birački odbor ne sme da tumači za koga je birač hteo da glasa i da na svakom izbornom mestu po svojoj slobodnoj proceni dodeli glas određenoj izbornoj listi, jer takav način rada otvara mogućnosti za zloupotrebe.

Netransparentnost u radu RIK-a ogleda se i u postupku rešavanja žalbi na odluke ovog organa. Žalbe na odluke RIK-a podnose se samom RIK-u, što stvara rizik od sukoba interesa, a stvar se dodadno pogoršava jer ne postoji javna rasprava koja bi pružila mogućnost strankama da predstave i obrazlože svoje slučajeve. RIK inače vodi registar žalbi, ali ga ne objavljuje, jer po zakonu to nije obavezno, čime se dodatno umanjuje transparentnost. Da bi se poboljšala transparentnost sporova pred RIK-om, ovaj organ bi morao blagovremeno da objavljuje registar žalbi na svojoj veb stranici.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je bio na snazi u vreme izborne kampanje i izbora nema dovoljno čvrste odredbe koje bi garantovale transparentnost izbornog procesa.

Primeru radi, stranke su obavezne da posle izborne kampanje podnesu finansijske izveštaje Agenciji u roku od 30 dana po utvrđivanju konačnih rezultata izbora. S obzirom da nije određen zakonski rok u kome Agencija mora da ih objavi kako bi bili dostupni javnosti, Agencija ih objavljuje i po nekoliko meseci po završetku izbora, kao i svoje zaključke koji po važećim propisima nisu obavezni. Ovakva „zakasanela transparentnost“ gubi svoju svrhu, kada je u pitanju izborni proces. Formalno, kontrola finansiranja izbornih kampanja će biti obavljena, ali sa nekoliko meseci zakašnjenja i to po završetku izbora i formiranja novih organa vlasti, čime se transparentnost ograničava i javnost nema pravovremenu informaciju da li je partija/koalicija kao učesnik izbora radila po zakonu. Javnost neće imati uvid, na dan izbora ili neposredno posle, u informacije o tome kako je određena politička stranka finansirala svoju kampanju, koliko je sredstava potrošila kao i odakle potiču ta sredstva, što u slučaju pravovremenosti može da utiče na odluku birača za koju stranku će da glasa. Kada Agencija najzad objavi finansijske izveštaje stranaka i eventualno da zaključak, biće kasno da se, u slučaju da se ispostavi da je neka stranka nezakonito pribavljala i trošila ili koristila sredstva za kampanju i time sebe dovela u nezakonitu prednost, da se utiče na rezultate izbora. U slučaju da Agencija, sa par meseci zakašnjenja, ipak ustanovi nezakonito finansiranje stranke, slučaj se predaje pravosuđu. Postavlja se pitanje da li je u praksi pravosuđa u Srbiji moguće da, primeru radi, stranka koja je osvojila većinu na izborima i formirala organe vlasti, bude sankcionisana zbog nezakonitog finansiranja kampanje i na koji način? To se u sudskoj praksi u Srbiji nije desilo nikada.

Zakon o elektronskim medijima¹⁷ koji reguliše rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM) proklamuje javnost rada i nalaže Regulatoru da u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, na svom veb-sajtu, bez naknade, učini javno dostupnim doneta akta, kao i druge potpune i ažurirane podatke i informacije iz svog delokruga.

Kada je u pitanju transparentnost rada **Regulatornog tela za elektronske medije (REM)** prilikom praćenja predizborne kampanje, sporna je metodologija po kojoj je ovo telo sprovodilo praćenje izborne kampanje, jer ista nije bila dostupna ni stručnoj ali ni široj javnosti.

REM je vršio monitoring izborne kampanje u elektronskim medijima nad javnim medijskim servisima i komercijalnim medijima sa nacionalnom frekvencijom, kao i nad kablovskim televizijama sa ograničenom dostupnošću, *N1* i *Nova S* i objavljivao periodične „preseke“, ali kriterijumi po kojima je dolazio do rezultata, koje je objavljivao na svom sajtu, nisu bili poznati. REM je u svojim izveštajima prikazivao samo koliko je koji učesnik izborne kampanje imao vremena u predizbornim programima posmatranih medija, ali nije ulazio u to kako je ko predstavljen, odnosno da li se o njemu izveštavalao u pozitivnom, neutralnom ili negativnom kontekstu, a što je od velikog značaja za opredeljenje biračkog tela za koga će da glasa.

17 Zakon o elektronskim medijima, član 38.

<http://www.rem.rs/sr/regulativa/zakonska-regulativa/zakon-o-elektronskim-medijima#gsc.tab=0>

Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava izdala je 7. oktobra 2020. izveštaj specijalne misije koju je **ODIHR** uspostavio za posmatranje i procenu izbora u Srbiji¹⁸ održanih 21. juna 2020. godine. Deo njihovih zaključaka odnosi se, između ostalog i na nedostatak transparentnosti u delu izbornog procesa i funkcionisanja institucija koje su zadužene za kontrolu. ODIHR je uočio nedostatke kada je u pitanju transparentnost, između ostalog, u regulacionom okviru i njegovoj primeni u praksi kada je u pitanju finansiranje kampanje političkih stranaka, smatrajući da ne osigurava odgovorno finansiranje kampanja niti efikasnost nadzora.

U delu izveštaja koji se odnosi na RIK kada je u pitanju postupanje po žalbama na odvijanje glasanja na biračkim mestima i objavljivanje skeniranih zapisika sa biračkih mesta, za šta je preporučeno da se po pristizanju zapisnici odmah objavljuju na sajtu RIK-a, kako bi zainteresovane strane mogle da se upoznaju sa njihovim sadržajem i da imaju vremena da u zakonskom roku izjave žalbe.

Takođe, ODIHR smatra da je nedostatak transparentnosti u izbornom procesu i to što izborne vlasti nisu zakonski obavezne da objave broj registrovanih birača po opštinama i okruzima do dva dana pre održavanja izbora. Nedostatak pravovremene dostupnosti podataka na biračkim spiskovima i njihova ažuriranja smanjili su ukupnu transparentnost.

SUKOB INTERESA

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je bio na snazi u vreme izborne kampanje i održavanja izbora, definiše sukob interesa kao situaciju u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes. Privatni interes je bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice.¹⁹

Ustav Republike Srbije²⁰, kada je u pitanju sukob interesa, propisuje da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Postojanje sukoba interesa utvrđuje se zakonom. Ovo se odnosi na sve državne funkcionere uključujući i Predsednika i članove Vlade. Međutim, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije²¹ predviđa izuzetke, a to je da funkcioner može da vrši drugu javnu funkciju na osnovu saglasnosti Agencije, ili ako je izabran na javnu funkciju neposredno od strane građana može bez saglasnosti Agencije da vrši više javnih funkcija na koje se bira neposredno od građana, osim u slučajevima nespojivosti utvrđenih Ustavom. Za razliku od ovog člana zakona, Ustav u članu 115. izričito propisuje da predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ne dajući šansu drugim zakonima da odstupe od ove odredbe.

18 ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/466026>

19 *Op.cit.* fusnota 12 – član 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i čl. 41. novog Zakona o sprečavanju korupcije.

20 *Op.cit.* fusnota 13. – članovi 6., 115. i 126.

21 *Op.cit.* fusnota 12, član 28.

Primeru radi, u ustavima Republike Slovenije²² i Republike Hrvatske²³ postoje identične odredbe, ali za razliku od Srbije, ove odredbe predsednici ovih država poštuju, a *sedenje predsednika Srbije na dve stolice* Ustavni sud Republike Srbije toleriše. U Ustavu Hrvatske postoji i izričita odredba da “nakon izbora za Predsednika Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci, o čemu obaveštava Hrvatski sabor”.

Takođe, **Zakon o predsedniku Republike** propisuje da predsednik ne može vršiti drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost i da je dužan da se u svemu povinuje propisima kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija²⁴.

S tim u vezi, navodimo primer odluke **Ustavnog suda Republike Srbije** koji je odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti (IYo- 48/2020) povodom odluke RIK-a, od 5. marta 2020. godine, zbog navodne nenadležnosti, a kojom je traženo da se oceni ustavnost i zakonitost proglašenja izborne liste „Aleksandar Vučić – za našu decu“, zbog suprotnosti sa članovima 111. i 115. Ustava i članovima 1. i 9. Zakona o predsedniku Republike. Ustavni sud je izbegao da donese odluku tako što se proglasio nenadležnim.

Već pomenuti **Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije** u članu 28, na ovu temu propisuje da funkcioner izabran na javnu funkciju neposredno od građana može (npr. Predsednik), bez saglasnosti Agencije, da vrši više javnih funkcija na koje se bira neposredno od građana, osim u slučajevima nespojivim sa Ustavom. Ovde postoji pravni vakuum u odnosu na činjenicu da predsednik Republike obavlja i funkciju predsednika stranke i da je koristio svoju poziciju za promociju svoje političke stranke u kampanji za izbore. Za razliku od pozicije predsednika Republike, gde je izabran na opštim izborima, to nije slučaj kada je izabran za predsednika stranke i obavljanje ove funkcije zajedno sa predsedničkom, ne može se smatrati zakonitim u smislu Ustava i zakonskih odredbi koje su donete u cilju sprečavanja sukoba interesa. Kombinujući uloge predsednika Republike i predsednika stranke, bez jasne diferencijacije u izbornoj kampanji, naročito tokom trajanja vanrednog stanja kada su predsednik i predstavnici vlade održavali redovne konferencije za medije koje su imale oblik prikrivene izborne kampanje, stavilo ih je u dominantan položaj u medijskom izveštavanju o temama koje su od značaja za opredeljenje glasača na izborima.

Zakon o izboru narodnih poslanika²⁵ predviđa da **RIK** u stalnom sastavu čine predsednik i šesnaest članova koji se imenuju na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skuštini, a u proširenom sastavu i po jedan predstavnik podnosioca izborne liste, što u praksi znači da predstavnici političkih partija koje učestvuju na izborima, između ostalog odlučuju o donošenju podzakonskih akata po kojima se sprovode izbori, ali i o žalbama na prijavljene nepravilnosti na izborima. Ovaj zakon nije definisao sukob interesa kada je u pitanju izborni proces, već je samo propisao da članovi Izborne komisije i biračkih odbora ne mogu da budu lica koja su međusobni srodnici.²⁶

22 Ustav Republike Slovenije, član 105. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>

23 Ustav Republike Hrvatske, član 96. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

24 *Op. cit.* fusnota 14, član 9.

25 *Op. cit.* fusnota 15, član 9.

26 *Op. cit.* fusnota 15, čl. 30, stav 2. i 3.

Slična situacija je i u **Nadzornom odboru Skupštine Srbije za sprovođenje opšteg nadzora nad postupcima političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja** (Nadzorni odbor), čije članove predlažu Vlada Srbije i poslaničke grupe u Parlamentu, a bira ih Narodna skupština.

Između ostalih izabrani su glumac Svetislav Gončić, koji je izabran na predlog vladajuće partije (SNS) i koji je snimao spotove za potrebe izborne kampanje SNS-a, kao i Ivona Pantelić, novinarka koja je zaposlena na javnom servisu RTS. Potencijalni sukob interesa se u ovom slučaju ogleda u tome da oni treba da kontrolišu izbornu kampanju i ukazuju na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom procesu, odnosno da ukazuju na nepravilnosti onih koji su ih predložili na tu funkciju ili na eventualne nepravilnosti u praćenju kampanje na RTS-u gde je član ovog odbora zaposlen.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno novi Zakon o sprečavanju korupcije predviđaju da član Odbora/Veća Agencije ne može da bude član političke stranke, odnosno političkog subjekta. Isto važi i za Direktora Agencije.²⁷

Međutim, sam izbor direktora Agencije izaziva osnovanu sumnju u sukob interesa, zbog povezanosti sa vladajućom partijom. Prema pisanju dnevnog lista *Danas*²⁸, direktor Agencije Dragan Sikimić izabran je na ovu funkciju 17. januara 2018. i istog dana prestalo mu je članstvo u vladajućoj stranci. S obzirom da je konkursna dokumentacija za izbor direktora Agencije podneta pre tog datuma, agencija je trebalo da pokrene pitanje zakonitosti njegove kandidature i izbora.

Zanimljivo je i to da je Sikimić bio donator SNS-a za prethodne predsedničke izbore, 2017. godine i za lokalne izbore u Zemunu, 2016. godine, i da po izboru na funkciju direktora Agencije mora da odlučuje u postupku koji je Agencija još ranije pokrenula protiv SNS-a zbog sumnjivih donacija za izbore 2014. godine, kao i da, između ostalog, vrši proveru donatora SNS-a za predsedničke izbore, na čijem se spisku nalazi i on sam kao donator.

Kada su u pitanju članovi Odbora Agencije oni su se po starom zakonu birali, od strane Narodne skupštine, na predlog Administrativnog odbora Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja, Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije i od udruženja novinara. Po novom zakonu članovi Veća Agencije biraju se na javnom konkursu. Sadašnja predsednica Odbora/Veća, Danica Marinković izabrana je, kao član, na predlog Administrativnog odbora Narodne Skupštine, a sadašnji zamenik predsednika Odbora/Veća, Miloš Stanković izabran je, kao član, na predlog predsednika Republike.

Zanimljivo je da su oni „napredovali“ tj. izabrani na rukovodeće funkcije u Agenciji (predsednika i zamenika predsednika Odbora/Veća) istog dana kada je postavljen i novi/sadašnji direktor Agencije Dragan Sikimić, 17. januara 2018. godine.

²⁷ *Op.cit.* fusnota 12, Odbor/Veće Agencije: član 8. zakona koji je važio u vreme izbora, odnosno član 21. novog zakona. Direktor agencije: član 16. starog i član 10. novog zakona.

²⁸ *Danas*, 9. februar 2018. “Sikimić bio član SNS u vreme izbora na čelo Agencije?”
<https://www.danas.rs/drustvo/sikimic-bio-clan-sns-u-vreme-izbora-na-celo-agencije/>

Iako postoji osnovanja sumnja za sukob interesa, Agencija je ta koja će proveravati samu sebe i doneti odluku da li sukob interesa postoji. S obzirom da su pomenuti funkcioneri i dalje na svojim pozicijama, Agencija ili nije proveravala ili je donela odluku da nema sukoba interesa. Takođe, nema informacija da li su opšte Direktor Agencije i predsednica i njen zamenik u Odboru/Veću Agencije inicirali svoju proveru od strane Agencije pre preuzimanja dužnosti, s obzirom na mogućnost postojanja sukoba interesa i njihovu zavisnost u odnosu na vladajuću partiju i predsednika Republike.

Najsvežiji primer potencijalnog sukoba interesa, nakon održanih izbora i konstituisanja Narodne skupštine Republike Srbije, 3. avgusta 2020. godine, nastao je potonjim izborom poslanika vladajuće SNS i advokata Vladimira Đukanovića za predsednika Odbora za pravosuđe Skupštine Srbije (koji je u prethodnom sazivu Skupštine bio član Odbora za kontrolu službi bezbednosti). Samim izborom na tu funkciju on postaje član Visokog saveta sudstva i biće u prilici da učestvuje u izboru sudija, ali po funkciji postaje i član Državnog veća tužilaca i učestvuje u izboru tužilaca.

Postavlja se opravdano pitanje da li on može da obavlja funkciju predsednika ovog odbora i da istovremeno nastavi da se bavi advokaturom i brani interese svojih klijenata, a da sa druge strane utiče na izbor sudija i tužilaca, kao predsednik Odbora za pravosuđe.

Narodni poslanik vladajuće SNS, predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe, advokat Vladimir Đukanović zastupa pred sudom, kao branilac, prvooptuženog u slučaju „Jovanjica“ Predraga Koluviću koji je optužen pred Specijanim sudom za organizovani kriminal za nelegalno uzgajanje 1,6 tona marihuane u saizvršilaštvu sa pojedinim pripadnicima policije i vojske Srbije, i istovremeno zastupa Andreja Vučića, rođenog brata predsednika Republike Srbije u tužbi, povezanoj sa slučajem „Jovanjica“ protiv bivšeg poslanika Miroslava Aleksića, koji je u međjima izneo optužbu da je optuženi Koluvića, vlasnik imanja „Jovanjica“ prilikom hapšenja mobilnim telefonom prvo pozvao predsednikovog brata.

U vreme pisanja ovog izveštaja nije bilo zvaničnih podataka da li je poslanik i advokat, Vladimir Đukanović zatražio saglasnost Agencije za sprečavanje korupcije za obavljanje funkcije predsednika skupštinskog Odbora za pravosuđe, ili da je eventualno Agencija ispitala mogući sukob interesa nakon izbora na ovu funkciju. Agencija je naknadno odgovorila da poslanik Đukanović nije bio u obavezi da traži saglasnost od Agencije i da ne postoji sukob interesa.²⁹

Takođe nema zvaničnih podataka u vreme pisanja ovog izveštaja, da li je advokat Đukanović podneo zahtev Advokatskoj komori za privremeni prestanak prava na bavljenje advokaturom, shodno članu 40. Zakona o advokaturi koji reguliše postupanje u slučaju nespojivih poslova, i koji propisuje da advokatu privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom u slučaju izbora na javnu funkciju koja zahteva zasnivanja radnog odnosa u organu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili lokalne samopoprave.

O praksi Agencije prilikom rešavanja sukoba interesa kada su u pitanju nosioci javnih funkcija, koji su i visokopozicionirani članovi vladajuće stranke, govori i postupak koji se vodio od 2013. godine protiv tadašnjeg ministra pravde Republike Srbije, člana vladajuće SNS, Nikole Selakovića zbog sukoba interesa. Agencija je 1. oktobra 2014. godine donela prvostepeno

²⁹ Iz odgovora Agencije poslatog e-mailom na adresu autora, 7. decembra 2020. Advokatska komora na upite autora od 1. novembra i 6. decembra 2020. godine nije odgovorila.

Rešenje kojim je izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije ministra pravde zbog toga što je kao član, po funkciji, u Državnom veću tužilaca i u Visokom savetu sudstva, učestvovao u odlučivanju o predlogu dvoje kandidata, koji su istovremeno bili i njegovi savetnici u ministarstvu, za izbor na javne funkcije zamenika javnog tužioca, odnosno sudije u Beogradu.

Tadašnji ministar pravde Selaković, (potom Generalni sekretar predsednika Aleksandra Vučića, a posle parlamentarnih izbora, održanih 21. juna 2020. godine i formiranja nove Vlade, postavljen je na funkciju Ministra spoljnih poslova Srbije), na Rešenje Agencije i preporuku za razrešenje sa javne funkcije izjavio je žalbu. Agencija je ovaj postupak vodila čak šest godina i okončala ga tek 24. juna 2020. godine (tri dana po održavanju izbora na kojima je SNS osvojila apsolutnu vlast u Srbiji) tako da je Selakovićeva žalba usvojena i prvostepeno rešenje Agencije poništeno. Zanimljivo je da je ovo drugostepeno rešenje donela/potpisala predsednica Odbora Agencije, Danica Marinković koja je u Agenciju izabrana 2016. godine na predlog, i tada vladajuće SNS.³⁰ Na internet prezentaciji Agencije za borbu protiv korupcije, u vreme pisanja ovog izveštaja, nisu objavljena imena članova Odbora agencije.

Kada je u pitanju **REM**, sprečavanje sukoba interesa regulisano je, između ostalog i **Zakonom o elektronskim medijima**³¹ koji predviđa da član Saveta ne može biti lice koje obavlja javnu, odnosno funkciju u političkoj stranci i da je, kao kandidat, dužan da dostavi pismenu izjavu predlagачu da ne postoje napred navedene smetnje. Narodna skupština može razrešiti člana Saveta ako se utvrdi da je po podnošenju predloga naveo neistinite podatke o ovim okolnostima, ili ako se utvrdi da je u toku trajanja mandata, član Saveta počeo da se bavi nekom javnom ili političkom funkcijom, a da to nije u skladu sa pravilima u vezi sprečavanja sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

I sam **Kodeks ponašanja članova Saveta Regulatornog tela za elektronske medije**³² propisuje da u vršenju svojih poslova, privatni interesi članova Saveta Regulatora ne smeju da dođu u sukob s javnim interesom, što bi moglo dovesti do sumnje u njihovu objektivnost i nezavisnost.

Statut Republičke radiodifuzne agencije³³ predviđa da član Saveta ne može u odlučivanju da zastupa stavove i interese bilo kog državnog ili političkog organa ili bilo koje organizacije, interesne grupe, emitera, drugih pravnih lica, kao ni stavove ovlašćenog predlagачa na čiji je predlog izabran. Takođe, član Saveta je dužan da predoči Savetu i zatraži mišljenje Saveta o okolnostima koje bi ga mogle dovesti u stanje sukoba interesa ili u nespojivost sa članstvom u Savetu.

30 Rešenje Odbora Agencije za sprečavanje korupcije u postupku protiv Nikole Selakovića, od 24. juna 2020. godine. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/09/Selakovic-Nikola-zalba-uvazena.pdf>

31 *Op.cit.* fusnota 17, čl. 12. i 16.

32 Kodeks ponašanja članova Saveta Regulatornog tela za elektronske medije, Poglavlje II/3 <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Kodeks%20ponasanja%20clanova%20Saveta%20Regulatornog%20tela%20za%20elektronske%20medije.pdf>

33 Statut Republičke radiodifuzne agencije, čl. 14. i 16. <http://www.rem.rs/uploads/files/Statuti/Statut%20Republicke%20radiodifuzne%20agencije.pdf>
Usvajanjem Zakona o elektronskim medijima 2014. godine, ustanovljen je REM. Ovim je prestala da postoji Republička radiodifuzna agencija (RRA), koja je osnovana Zakonom o radiodifuziji iz 2002. godine. REM je nasledio i Statut RRA.

Zakon o zaštiti uzbunjivača³⁴ ne pominje direktno uzbunjivače u izbornom procesu, ali se odredbe ovog zakona mogu primeniti na lica koja prijave nepravilnosti u izbornom procesu i da je zbog toga prema njemu preduzeta neka štetna radnja ili je to lice stavljeno u nepovoljniji položaj. U slučaju prijave podnete nadležnom organu koji je zadužen za zaštitu zakonitosti i integriteta izbora, o sukobu interesa koji može da utiče na regularnost izbornog procesa, lice može da dobije zaštitu kao uzbunjivač ukoliko je zatraži od suda i ako zbog toga trpi neke štetne posledice. Zakon o zaštiti uzbunjivača predviđa da lice koje je u vršenju službene dužnosti (*na primer član RIK-a, biračkog odbora, REM-a, javnog medijskog servisa, Republičkog zavoda za statistiku...*) dostavilo informaciju o povredi izbornog zakonodavstva ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog dostavljanja informacije.

I ODIHR je u svom izveštaju o poslednjim izborima u Srbiji preporučio da bi vlasti trebalo da preduzmu mere za sprečavanje pritiska na birače, uključujući i zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanih sa državom. Slučajeve navodne prinude vlasti moraju temeljno da istraže i da kazne odgovorna lica.

34 Zakon o zaštiti uzbunjivača, Sl. glasnik RS, br. 128/14, članovi 5.-8.
https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

KUMULACIJA JAVNIH FUNKCIJA

Kumulacija funkcija, najprostije rečeno je gomilanje funkcija koje ugrožava poverenje u odgovorno vršenje vlasti. Kumulacija funkcija je opasna jer, između ostalog, podrazumeva i gomilanje moći u rukama jedne osobe. Zbog toga **Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije**, koji je važio u vreme izborne kampanje i održavanja izbora, ograničava funkcionere da mogu da vrše samo jednu javnu funkciju. Agencija, međutim, predviđa izuzetke, zbog čega broj funkcionera koji obavljaju nekoliko funkcija i poslova istovremeno, nije mali. Partijsko tumačenje pravila tako lako može biti šire ili uže od onoga što je propisano Zakonom o Agenciji i od onoga što Agencija dozvoljava. A to znači da partijska pravila ne služe da se zaštiti javni interes, već da se uredi odnosi u partiji, odnosno odnosi među partijama u koaliciji. Zato je kontrola zakonitog postupanja nosilaca javnih funkcija prilikom obavljanja više funkcija, poslova i ovlašćenja u cilju sprečavanja pojave kumulacije funkcija kao osnova sukoba privatnog i javnog interesa, sukoba interesa, trgovine uticajem i drugih ponašanja sa elementima korupcije izuzetno važna, ali pod uslovom da ne podleže političkim/partijskim uticajima.

Sa idejom da se ovakva mogućnost širokog tumačenja zakona spreči, zakonodavac je doneo i *Obrazloženje*³⁵ zašto se menja stari zakon i donosi novi, blago izmenjeni.

Novim **Zakonom o sprečavanju korupcije**, kumulacija javnih funkcija se uređuje na drugačiji način. Od pravila da funkcioner sme da obavlja samo jednu funkciju postoje samo dva izuzetka. Prvi, su situacije kada je funkcioner Ustavom ili zakonom obavezan da istovremeno obavlja dve ili više javnih funkcija (npr. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda je istovremeno i predsednik Visokog saveta sudstva). Drugi izuzetak su funkcioneri koji obavljaju dve ili više javnih funkcija na koje se bira neposredno od građana, osim u slučajevima nespojivim sa Ustavom.

Zakon koji je važio u vreme izbora, zabranu vršenja druge javne funkcije uređuje u delu koji se odnosi na „sukob interesa“, što se u novom zakonu smatra konceptijski pogrešnim. Sukob interesa podrazumeva postojanje privatnog interesa, a u situaciji kumulacije javnih funkcija sukobljavaju se dva ili više javnih interesa. Pored toga, stari zakon je davao mogućnost istovremenog vršenja dve ili više javnih funkcija na osnovu saglasnosti Agencije, propisujući pri tom da Agencija neće dati saglasnost za vršenje druge javne funkcije ukoliko je vršenje te javne funkcije u sukobu sa javnom funkcijom koju funkcioner već vrši (što je prilično široko postavljen kriterijum), odnosno ukoliko utvrdi postojanje sukoba interesa (što je praktično neprimenjiv kriterijum). Na taj način se pravilo da funkcioner može da vrši samo jednu funkciju u praksi pretvorilo u izuzetak. Novi zakon, po stavu zakonodavca, ima za cilj da rešenje ovog bitnog pitanja ne bude prepušteno **diskrecionoj** oceni donosioca odluke, već predmet jasnog i preciznog zakonskog uređivanja.

Ovo naoko poboljšano rešenje u novom zakonu, još nije imalo potvrda u praksi, mada mora se priznati prošlo je tek nekoliko meseci od primene novog zakona, koji i nije bio na snazi u vreme izborne kampanje i održavanja izbora.

35 “Obrazloženje” za donošenje novog Zakona o sprečavanju korupcije, deo koji se odnosi na kumulaciju javnih funkcija - Glava V novog zakona, čl. 56. novog zakona kao i članovi 28.-38. starog Zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije. <https://www.drzavnauprava.gov.rs/files/OBRAZLOZENJE%20%20ZA%20NACRT%20ZAKONA%20%20SPRE%C4%8CAVANJU%20KORUPCIJE.docx>

Prema tada važećem zakonu, Agencija je odlučivala o saglasnosti za vršenje više javnih funkcija, što su funkcioneri vladajućih partija obilato koristili. Pitanje članstva i obavljanja funkcija u političkom subjektu (stranci/koaliciji...) rešeno je na isti način i u starom i u novom zakonu, s tom razlikom da funkcioneri koji su izabrani neposredno od građana (npr. Predsednik) nisu obuhvaćeni odredbom koja za pojedine kategorije funkcionera propisuje izuzetak od obaveze da uvek nedvosmisleno predoče sagovornicima i javnosti da li iznose stav organa javne vlasti u kome obavljaju javnu funkciju ili stav političkog subjekta.

Bitno je još napomenuti da je i novi zakon zadržao pravilo o ćutanju uprave kao pozitivnom pravnom aktu, odnosno da ako Agencija ne da saglasnost za obavljanje druge javne funkcije u zakonskom roku, smatra se da je dala saglasnost funkcioneru za obavljanje funkcije/a.

U praksi je to međutim drugačije, naročito kada je u pitanju izborna kampanja. Bez obzira što član 115. Ustava i član 9. Zakona o predsedniku sadrže identične odredbe da predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, a član 6. Ustava da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima, funkcioneri iz vladajućih partija koji imaju više javnih funkcija, nastupali su u predizbornoj kampanji, ne samo kao članovi partije već i kao javni funkcioneri, koristili su javne resurse za promociju svojih političkih partija i pozivanje birača da za njih glasaju na izborima. Tokom učestvovanja u predizbornoj kampanji nisu predočavali javnosti da li iznose stav institucije/organa u kojem vrše javnu funkciju ili stav političke stranke.³⁶

Nije neuobičajena praksa da i neki članovi institucija koje su zadužene za očuvanje zakonitosti i integriteta izbornog procesa – npr. RIK-a, obavljaju više javnih funkcija, odnosno kumuliraju funkcije i postavlja se opravdano pitanje da li je moguće da obavljaju savesno i profesionalno sve dužnosti na koje su postavljeni. Čak i da nema potencijalnog konflikta interesa ili trgovine uticajem, pitanje je koliko ta osoba, čak i uz najbolju volju može operativno sebe da učini funkcionalnom i korisnom za društvo.

Primeru radi, član SPS-a, stranke koja je zajedno sa pobednikom izbora, SNS-om, na vlasti, Veljko Odalović, je posle konstituisanja parlamenta imenovan sa funkcije Generalnog sekretara Ministarstva spoljnih poslova na funkciju Generalnog sekretara Narodne Skupštine, a za jednog od njegovih zamenika u tom telu imenovan je Branko Marinković.³⁷

Zanimljivo je da je potom Veljko Odalović imenovan i za člana RIK-a, a da je za zamenika sekretara RIK-a takođe imenovan Branko Marinković.³⁸ Obojica obavljaju javne funkcije i u Generalnom sekretarijatu parlamenta i u RIK-u. Njih dvojica su, po isteku mandata u RIK-u koji je važio za junske izbore, ponovo imenovani, 24. oktobra 2020. godine na iste pozicije u

36 *Op.cit.* fusnota 12, čl. 50. Zakona o sprečavanju korupcije.

37 Narodna skupština Republike Srbije – Generalni sekretar, Veljko Odalović / <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B8-%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0/%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82-%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%B5%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%80-%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B5.291.html>

38 Sastav Republičke izborne komisije <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/149/sastav-komisije.php>

RIK-u, kao i dosadašnji predsednik RIK-a Vladimir Dimitrijević, i biće nadležni i za sledeće predsedničke i parlamentarne izbore u Srbiji.³⁹ Odalović obavlja i sledeće javne funkcije: Predsednik Komisije za nestala lica⁴⁰ i rukovodilac Radne grupe Vlade Srbije za nestala i kidnapovana lica na Kosovu i Metohiji⁴¹.

DISKRECIONO ODLUČIVANJE

Diskreciono odlučivanje funkcionera na javnim funkcijama je pravo na donošenje odluka u zakonskim okvirima po slobodnoj oceni, odnosno podrazumeva ovlašćenje donosioca odluke da napravi izbor između raspoloživih alternativa koja su u javnom interesu. Zakonske odredbe ne mogu uvek da predvide sve situacije koje se mogu dogoditi u praksi, tako da je određeni stepen diskrecionog prava na odlučivanje neizbežan, ali s druge strane diskreciona ovlašćenja pružaju dosta prostora za zloupotrebe, pa funkcioner ne bi smeo da postupa u stvarima u kojima postoji potencijalni sukob interesa. Bitno je naglasiti da samo postojanje diskrecionog ovlašćenja ne znači i postojanje zloupotrebe, jer samo ako se diskreciona ovlašćenja zloupotrebe, ako nema jasnog sistema pravila i kriterijuma, može biti izvor za korupciju i druge zloupotrebe. Da bi se sistemski onemogućio sukob interesa i/ili zloupotrebe javnih funkcija potrebno je ograničiti diskrecione odlučivanje, odnosno jasno postaviti pravila za donošenja odluka i odgovornost za nepoštovanje zakona.

U idealnom slučaju, donosioci odluka treba da budu međusobno konzistentni i zamenljivi, donoseći iste ili slične odluke u istim, odnosno sličnim slučajevima. Važna pitanja moraju biti precizno uređena zakonom, a ne prepuštena nezvesnoj okolnosti da li je onaj koji donosi odluku savestan i odgovoran tako da se prilikom donošenja odluke rukovodi isključivo javnim interesom. Samo tako se može uspostaviti sistem u kojem neće biti presudno ko su pojedinci koji vrše javne funkcije.⁴² Prema **Zakonu o borbi protiv korupcije** (koji je važio u vreme izborne kampanje, glasanja i prebrojavanje rezultata izbora) određeni stepen prava na diskreciono odlučivanje dat je i direktoru **Agencije za borbu protiv korupcije** zakonskim odredbama koje uređuju mogućnost istovremenog vršenja više javnih funkcija. Propisano je, naime, da funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija i da, izuzetno, funkcioner može da vrši drugu javnu funkciju, na osnovu saglasnosti Agencije. Pri tome su kriterijumi na osnovu kojih se donosi odluka o tome da li su pojedine javne funkcije spojive ili ne, **nedovoljno jasno određeni**. Agencija neće dati saglasnost za vršenje druge javne funkcije ukoliko je vršenje te funkcije u sukobu sa javnom funkcijom koju funkcioner već vrši, odnosno ukoliko utvrdi postojanje sukoba interesa. To je u praksi dovelo do toga da od pravila da funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju postoje brojni izuzeci. Recimo, ako se radi o javnim funkcijama na različitim nivoima vlasti između kojih, prema zakonima koji uređuju njihovo vršenje, ne postoji odnos zavisnosti, nadzora ili kontrole, Agencija nije imala mogućnost da odbije da da saglasnost. Dodatni problem je to što

39 Odluka Narodne skupštine Republike Srbije od 24.oktobra 2020. godine. RS broj 25. <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/10499/OdlukaRS25-20.doc>

40 Sastav Komisije za nestala lica <http://www.kznl.gov.rs/latinica/komisija-sastav-komisije.php>

41 Sastav Radne grupe za nestala i kidnapovana lica na KiM <http://www.kznl.gov.rs/latinica/radna-grupa-sastav.php>

42 *Danas*, Lični stav – Tatjana Babić <https://www.danas.rs/drustvo/diskreciona-ovlascenja/>

zakonom nije izričito uređeno pitanje mogućnosti kvalitetnog i efikasnog vršenja više javnih funkcija, pa ponekad dolazimo u apsurdnu situaciju da se isto lice istovremeno nalazi na više odgovornih javnih funkcija, pri čemu to nije suprotno zakonu, ali je svakako suprotno javnom interesu. Jer, vršenje svake javne funkcije podrazumeva da funkcioner ima dovoljno vremena da joj se posveti na odgovarajući način.⁴³

Primeru radi, iz javnih i blagovremeno dostupnih podataka Agencije, nije poznato da li je direktor Agencije, koji je pre imenovanja na ovu funkciju bio član vladajuće SNS i donator izborne kampanje ove stranke, kao i kampanje predsednika SNS-a za predsednika Republike, učestvovao u postupcima koje je Agencija, pre njegovog izbora, pokrenula protiv SNS-a zbog sumnjivih donacija ovoj stranci i predsedniku (gde je i on sam bio donator), odnosno da li je učestvovao u donošenju odluka Agencije u ovoj stvari (ako su opšte donesene i objavljene).

Naš stav je da direktor Agencije ne bi smeo da ima ovakva diskreciona ovlašćenja, jer ako je učestvovao u predmetima koja je ova Agencija vodila protiv SNS-a i predsednika SNS-a, onda je on u sukobu interesa i svaka odluka u kojoj je on učestvovao mora biti poništena, a on pozvan na odgovornost i razrešen funkcije direktora Agencije.

Novi **Zakon o sprečavanju korupcije** predviđa da vršenje neke druge javne funkcije može biti dopušteno samo zakonom, a ne diskrecionim ovlašćenjem Agencije.

Gde god se odlučuje po nekom predlogu/prigovoru na zajedničkoj sednici, bilo da se radi o RIK-u, REM-u, Agenciji ... članovi po održanoj raspravi imaju diskreciono pravo da daju svoj glas za ili protiv. REM je pratio izbornu kampanju u elektronskim medijima, ali kriterijume po kojima je to rađeno članovi REM-a su doneli na osnovu svojih diskrecionih ovlašćenja i nisu bili poznati javnosti.

O prigovorima na regularnost izbora, RIK odlučuje glasanjem svojih članova na zajedničkoj sednici. Da bi se, koliko toliko ograničilo diskreciono odlučivanje, Poslovnik⁴⁴ o radu RIK-a propisao je način odlučivanja, a to je da u postupku po prigovorima, o pitanjima koja nisu izričito uređena zakonom, Komisija shodno primenjuje odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

I Zakon o predsedniku daje diskreciona ovlašćenja, pa tako u članu 25. nabraja se koji se pravni akti koje predsednik donese objavljuju u Službenom glasniku. Međutim, pored ove odredbe stoji i da predsednik ima diskreciono pravo da može sam da odluči da se još neki pravni akt objavi u Službenom glasniku, a shodno tome i da odluči da se ne objavi.

43 *Ibid.*

44 Poslovnik Republičke izborne komisije, član 24.
<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/186/Poslovnik.pdf>

ANALIZA SUKOBA INTERESA KAO ELEMENT INTEGRITETA IZBORA ZA POSLANIKE U SKUPŠTINI SRBIJE

Ovim tekstom se želi inicirati rasprava u javnosti, ali i motivisati nadležne institucije da postupe u skladu sa važećim Ustavom i zakonom definisanim nadležnostima da daju odgovor na pitanje: “Da li se istovremenim obavljanjem dve funkcije, javne (predsednika Srbije) i privatne (predsednika Srpske napredne stranke) krši Ustav Srbije, član 6, odnosno Zakon o sprečavanju korupcije, član 40? Na nadležnim institucijama je, dakle, da se izjasne o zakonitosti i ustavnosti proglašenja izborne liste koju je podnela Srpska napredna stranka.

Pre nego što se detaljno izloži normativni okvir naše analize, biće predstavljen pojmovni okvir koji ćemo koristiti u analizi, a koji se nalazi pre svega u Zakonu o sprečavanju korupcije⁴⁵.

- “Korupcija” je odnos koji se zasniva na zloupotrebi službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, a u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.
- “Funkcioner” je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član, Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština.
- “Javna funkcija” je funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član, Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.
- „Privatni interes“ je bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice.
- „Sukob interesa“ (sukob javnog i privatnog interesa, primedba Z.G.) je situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije, odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.

45 Pored pobrojanih pojmova, deo naše analize je i pojam “kumulacija javnih funkcija” – situacija u kojoj funkcioner u skladu sa zakonom ima najmanje dve javne funkcije.

Potragu za odgovorom na uvodno pitanje počecemo od člana 6. Ustava Srbije⁴⁶, koji eksplicitno govori: „*Niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju se Ustavom i zakonom*“. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27, koji predstavlja operacionalizaciju člana 6. Ustava Srbije, upućuje jasnu poruku⁴⁷:

- Javni funkcioner je dužan da javni interes ne podredi privatnom, da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno obavljanje javne funkcije.
- Javni funkcioner ne sme biti zavisn od lica koja bi mogla da utiču na njegovu nepriistrasnost, niti da koristi javnu funkciju zarad sticanja bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice.
- Javnom funkcioneru je zabranjeno da upotrebi, radi sticanja koristi ili pogodnosti sebi ili drugom ili nanošenja štete drugom, informacije do kojih dođe na javnoj funkciji, ako nisu dostupne javnosti.

Iz napred predstavljenog normativnog okvira jasno se može zaključiti da je ustavopisac članom 6. Ustava Srbije definisao sukob javnog i privatnog interesa svakog javnog funkcionera u Srbiji, i da je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u članu 27. detaljno definisao oblast sukoba javnog i privatnog interesa svih javnih funkcionera, uključujući i predsednika Srbije.

To se ne može reći za Zakon o predsedniku Srbije, gde je privatni interes sveden na nivo profesionalne delatnosti, ostavljajući pravo predsedniku Republike da bude predsednik političke stranke/subjekta.

Odsustvo volje da se unapredi integritet funkcije predsednika Srbije u kontekstu sukoba interesa vidljiva je u članu 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (2009. godina) i članu 50. Zakona o sprečavanju korupcije (2019. godina), jer je predsednik Republike kao javni funkcioner izuzet iz sankcionisanja zloupotrebe javnih resursa i može da vodi takozvanu „funkcionersku kampanju“. Razlog za izuzimanje predsednika Republike iz ovog člana zakona kao javnog funkcionera je priroda njegovog neposrednog izbora od strane građana Srbije!?

Prilažemo nekoliko članova Zakona o političkim strankama⁴⁸:

Član 2. Politička stranka u smislu ovog zakona je organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih osnovana radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešćem na izborima.

Član 4. Politička stranka ne može neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi.

Član 15. Političku stranku zastupa lice ovlašćeno za zastupanje političke stranke imenovano na način utvrđen statutom, te je ono dužno da se pridržava ovlašćenja utvrđenih statutom i odlukama nadležnih organa političke stranke.

46 “Sl. glasnik RS”, br. 98/2006

47 “Sl. glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje, 8/2015 - odluka US i 88/2019

48 “Sl. glasnik RS”, br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019

Iz predočenih članova Zakona o političkim strankama možemo da zaključimo da su obavljanje funkcije predsednika političke stranke, kao asocijacije privatnih, odnosno partikularnih interesa, i funkcije predsednika Republike nespojive. Na delu je sukob privatnog/partikularnog interesa, koje predsednik Srbije ima kao građanin i zarad kojih se udružio i postao predsednik stranke, s jedne strane, i javnog interesa koji je vezan za javnu funkciju predsednika Srbije, s druge strane.

Pored sukoba javnog i privatnog interesa predsednika Srbije, kao elementa integriteta izbornog procesa i izabranih poslanika i odbornika u Skupštini Srbije i lokalnim samoupravama, predmet naše analize je učešće predsednika kao marketinškog aktera, osobe koja je svoje ime pozajmila izbornoj listi stranke čiji je predsednik.

Na ovaj način se Skupština Srbije stavlja u zavisian/zarobljen odnos prema predsedniku Srbije, koji je i predsednik Srpske napredne stranke, čime se sprečava ostvarivanje kontrolne uloge Narodne skupštine. Predsednik svojim uticajem, na obrazloženi predlog Vlade Srbije, može da inicira raspuštanje Skupštine Srbije (član 109. Ustava Srbije), ukoliko saziv Skupštine postupi po Zakonu o Narodnoj skupštini, član 55, koji daje pravo poslanicima da postavljaju pitanja predsedniku koja su od značaja za Skupštinu Srbije ili iskoristi Ustavom garantovano pravo iz člana 118, koji daje pravo poslanicima da pokrenu inicijativu i/ili da glasaju o tome da li je predsednik prekršio Ustav.

Pored identifikovanog sukoba javnog i privatnog interesa, koji nastaje kao plod istovremenog obavljanja funkcija od javnog i privatnog interesa, Aleksandar Vučić je u situaciji da svoj uticaj/rejting u javnom mnjenju iskoristi za svoje lične potrebe, i to na način da iskoristi svoj rejting za suspendovanje kontrolne uloge Skupštine u kojoj većinu imaju poslanici iz stranke čiji je on predsednik. Na ovaj način predsednik Srbije koristi društveni uticaj i vrši zloupotrebu javne funkcije, što je, prema članu 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, čin korupcije.

Sve navedeno za učinak ima da se sa učešćem Aleksandra Vučića kao predsednika Srbije i predsednika stranke na izborima dešava potčinjavanje najmanje dve grane vlasti političkoj partiji. Naime, izvršna i zakonodavna vlast se potčinjavaju političkoj stranci na čijem čelu se nalazi predsednik Srbije, a koji ima izražen uticaj na javno mnjenje preko kontrolisanih medija.

Koruptivna situacija kao posledica narušavanja integriteta izbornog procesa se ovde ne završava. Naime, u procesu predlaganja kandidata za izbornu listu SNS, a prema Statutu SNS, član 45, predsednik SNS ima pravo da definiše kriterijume i predloži kandidate za izbornu listu "Aleksandar Vučić – za našu decu", čime se tako predloženi i u kampanji podržani narodni poslanici dovode u zavisian odnos prema predsedniku Srbije. U pitanju je slučaj koji je naznačen u članu 40. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije: "Funkcioner je dužan da izbegava stvaranje odnosa zavisnosti prema licu koje bi moglo da utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, a u slučaju da ne može da izbegne takav odnos ili takav odnos već postoji, da učini sve što je potrebno radi zaštite javnog interesa.

Dražen Pavlica

MEDIJSKO PREDSTAVLJANJE PARLAMENTARNIH IZBORA 2020.

UVODNO SLOVO

Ustalilo se to još od 2012. godine, ovdašnji izborni ciklusi ne mogu da prođu bez analize medijskog predstavljanja od strane Biroa za društvena istraživanja. Ovaj izborni ciklus, čemu se prilagodila dinamika i metodologija našeg istraživanja, po mnogo čemu se razlikovao od svih dosadašnjih.

Kada je u pitanju društvena stvarnost Srbije, svekolikoj izglobljenosti 2020. godine nemali obol priložen je i od strane samog izbornog ciklusa. Premda ne i jedini, krupan razloga za to svakako se krije i u tome što se preko izbora na uvišestručavajući i protivrječan način prelamala onespokojavajuća sjenka korona virusa. Uslovivši uvođenje vanrednog stanja⁴⁹, Kovid 19 raspolučuje i sam izborni proces. Ne samo to, Kovid 19 u nastavku izbornog procesa sjenči svaki njegov aspekt, podjednako u proceduralnom i sadržinskom pogledu.

Jednu od krucijalnih osobenosti ovih izbora predstavlja i činjenica da smo imali značajan broj opozicionih stranaka koje su se opredjelile za bojkot izbora. Teško previdiva insuficijencija sveukupnog političkog polja i, iznad svega, izborne infrastrukture naveli su dotične stranke da ne učestvuju na izborima. Razumije se, naše istraživačko mapiranje uvrstiće i medijsko predstavljanje bojkotaških stranaka, pri čemu ćemo njih zbirno posmatrati. Kroz izlaganje istraživačkih nalaza vidjeće se, uostalom, da je medijsko predstavljanje bilo bitno uslovljeno upravo tim „odsutnim“ političkim akterima.

OPŠTE NAPOMENE

Kao i u našim prethodnim istraživanjima, uzorak je činilo šest središnjih informativnih emisija sa pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću (RTS, Pink, Happy, Prva, B92) i TV N1. Period posmatranja i sama izborna kampanja bivaju u jednom trenutku prekinuti zbog uvođenja vanrednog stanja, da bi se nakon njegovog ukidanja nastavile izborne aktivnosti i naš monitoring. Za ukupno četrdeset i osam dana koji su obuhvaćeni našim medijskim monitoringom, analizirali smo 3.382 priloga. Brojem priloga vidno je isprednjačio Nacionalni dnevnik TV Pink (810), dok su Vesti B92 zabilježile više nego dvostruko manje priloga (365).

Tabela 1. Prilozi po televizijama (broj i procenti)

	N	%
RTS	653	19.3
Pink	810	24.0
Happy	523	15.5
Prva	530	15.7
B92	365	10.8
N1	501	14.8
Total	3.382	100.0

Kao što je to bio slučaj i na nekim prethodnim izborima, u posmatranim emisijama imali smo razgovjetno omeđeni izborni blok. Najveći broj, više od 80% analiziranih priloga, emitovano je u okviru naznačene rubrike.

U prvom segmentu izvještaja izložićemo istraživačke nalaze o akterima koji su, direktno ili posredno, činili dio izbornog procesa. Mimo neposrednih izbornih takmaca, u naš istraživački fokus ušli su i akteri (predsjednik Srbije, članovi Vlade Srbije, regulatorna tijela) koji, na razne načine, suštinski uplivišu u sam izborni proces. Istraživačka slika bi bila jednostrana da se ne posveti dovoljna pažnja i tome kako su akteri predstavljeni u priložima. Puki kvantum nečije prisutnosti u medijima ne znači toliko sam po sebi bez uvida kako je ona raspoređena po tročlanoj vrijednosnoj skali (pozitivno, neutralno, negativno). Kod pridavanja vrijednosne usmjerenosti neizbježno je imati u vidu složen odnos između aktera izbora i ukupnog društvenog i medijskog konteksta. Da bi se medijski likovi izbornih učesnika što svestranije predočili, sagledaćemo sa kojim su diskurzivnim obrascima i društvenim grupama uvezani.

Tematske konfiguracije su drugi segment istraživačkih nalaza. Istovremeno nam je bilo važno da vidimo koje su se teme javljale, koliko su bile frekventne i, najzad, kako su se artikulirale. U tom pogledu osvrnućemo se, slično kao što ćemo to uraditi i kod izbornih aktera, i na medijske diskurse koji su gradivni elementi tematskih/narativnih artikulacija.

MEDIJSKI LIKOVI IZBORNIH AKTERA

DISTRIBUCIJA MEDIJSKOG VREMENA

Zbirni nalazi

Zaista, ništa novo na ekranima, s obzirom da ni u ovom izbornom ciklusu nije ugrožena medijska suverenost Aleksandra Vučića. Nalaz da je Vučiću, i to u svojstvu predsjednika Srbije, pripalo 28% vremena posvećenog izbornom ciklusu govori u prilog jednog takvog zaključka. Istovremeno, Vučić u ulozi čelnika vladajuće Srpske napredne stranke bilježi zanemariva 0.2% prisutnosti. Neizbježno je da se priupitamo otkuda tolika disproporcija između dviju njegovih medijsko-političkih inkarnacija? Odgovor kako se radilo o dosljednom razgraničenju državne i stranačke funkcije zvučao bi, za iole upućene u ovdašnju političku i medijsku zbilju, odveć formalistički i lakomisleno. Artikulacija Vučićevog medijskog lika osovila se na (kon)tekstualno stapanje njegovog dvojakog predsjednikovanja. Razumije se, u toj dvostrukosti prevagu odnosi državna funkcija, da bi se na taj način koncipirani Vučićev medijski *auctoritas* nishodio i na pripadajuću mu stranku/izbornu listu.

U navedenom smislu dolazi do izvjesnih pomjeranja u odnosu na prethodne parlamentarne izbore iz 2016. godine. Tada je Aleksandar Vučić, u to vrijeme i premijer Vlade Srbije, kao čelnik vladajuće stranke zabilježio 6.6% prisutnosti u ukupnom vremenu posvećenom izbornom ciklusu (Pavlica, 2016: 9). Da je politička figura Vučića ta ka kojoj gravitira sveukupni medijski diskurs vrlo reljefno pokazuje i naredni nalaz. Naime, u vrijeme parlamentarnih izbora 2016. godine Tomislav Nikolić kao predsjednik Srbije bilježi 1.9% u ukupnom vremenu posvećenom izborima. Na istovjetnoj funkciji četiri godine docnije, Aleksandar Vučić bilježi skoro petnaest puta veće prisustvo.

Od svih preostalih posmatranih aktera jedino još Vlada Srbije premašuje deset procenata zastupljenosti (16.3%). Nijedna od izbornih listi pojedinačno nije sakupila više od pet procenata zastupljenosti. Postoji izvjesna uravnoteženost izbornih lista kada je posrijedi dodjeljeno im medijsko vrijeme. Prednjači izborna lista čiju okosnicu tvori vladajuća SNS (4.3%), a nju prate liste Srpske radikalne stranke (3.6%), koalicije Ujedinjena demokratska Srbija (3.5%), kao i liste Aleksandra Šapića i koalicije Metla sa 3.4%. Svaka od dvadeset i jedne izborne liste sa parlamentarnih izbora našla se, u različitoj mjeri, u nekoj od posmatranih emisija. Na drugoj strani, one stranke koje su se odlučile za bojkot izbora, zbirno uzevši, bilježe skoro sedam procenata prisutnosti.

Tabela 2. Akteri sve televizije (procenti)

	%
Aleksandar Vučić, predsjednik Srbije	28.0
Aleksandar Vučić, predsjednik SNS	0.2
Vlada Srbije	16.3
RIK	0.9
REM	0.5
Aleksandar Vučić – Za našu decu	4.3
Ivica Dačić – SPS, JS – Dragan Marković Palma	2.7
Dr Vojislav Šešelj – SRS	3.6
SVM – Ištvan Pastor	0.1
Aleksandar Šapić – Pobeda za Srbiju	3.4
Za kraljevinu Srbiju – Žika Gojković	2.9
Ujedinjena demokratska Srbija	3.5
Akademik Muamer Zukorlić – Samo pravo	2.8
Metla 2020	3.4
Milan Stamatović - Zdravo da pobeđi - Dragan Jovanović – Bolja Srbija	2.4
SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin	0.8
Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici	2.5
Narodni blok – Velimir Ilić – general Momir Stojanović	1.7
Sergej Trifunović – Pokret slobodnih građana	1.6
Suverenisti	0.5
Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina	0.1
Grupa građana: 1 od 5 miliona	0.8
Nek maske padnu – Zelena stranka – Nova stranka	0.9
Ruska stranka – Slobodan Nikolić	0.2
Čedomir Jovanović – Koalicija za mir	1.2
Pokret Levijatan – Živim za Srbiju	0.2
Stranke za bojkot	6.9
Ostali akteri	7.5
Total	100.0

Nalazi po televizijama

Kada se distribucija medijskog vremena posmatra po pojedinačnim televizijama, zatičemo velike oscilacije. Nadasve se to odnosi na medijski neprikosnovenog aktera, na Aleksandra Vučića, i to u ulozi predsjednika Srbije. Tako je, primjerice, četverostruko veća zastupljenost predsjednika Srbije na TV Pink (47.3%) u odnosu na TV Happy (11.8%). Samo se TV B92 približava procentu zastupljenosti (37.4%) koji je dostignut na TV Pink, dok je na preostalim televizijama predsjednik Aleksandar Vučić zabilježio manje od 21% prisutnosti. O preimućtvu koje je Vučić imao na TV Pink najrječitije govori nalaz da pomenutoj televiziji pripada čak 59% od ukupnog vremena koje je posvećeno predsjedniku Srbije.

Iako ne u stepenu kao kod predsjednika Srbije, i Vlada Srbije bilježi značajna odstupanja u prisutnosti po pojedinačnim televizijama. Dok na TV Pink Vlada Srbije bilježi ispodprosječnu zastupljenost (10.5%), na TV Happy ona dostiže 26.8% prisutnosti. Natprosječnu zastupljenost Vlada Srbije bilježi i na TV B92 (23.2%), a preostale tri televizije nalaze se u okviru prosječnog skora. Zanimljivo je uočiti kako je Vlada Srbije na RTS zabilježila veću prisutnost (18%) nego predsjednik Vučić (16%). To je slučaj i na TV Happy i TV N1, pri čemu je na TV Happy taj odnos najviše u korist Vlade Srbije (26.8% naspram 11.8%).

I kod medijske zastupljenosti stranaka koje su bojkotovale izbore imamo znatne varijacije. Strankama koje su se odlučile za bojkot TV Pink i TV N1 posvećuju natprosječnu pozornost, a posebno to važi za TV N1, gdje dotične stranke bilježe čak 16.4% zastupljenosti. Ostale televizije su izabrale neku vrstu ignorisanja stranaka koje su bojkotovale izbore, a u pomenutom medijskom obrascu prednjačile su TV Happy (1.7%) i RTS (1.9%).

Tabela 3. Akteri po televizijama (procenti)

	RTS	Pink	Happy	Prva	B92	N1
Aleksandar Vučić, predsjednik Srbije	16.0	47.3	11.8	20.4	37.4	12.0
Aleksandar Vučić, predsjednik SNS	0.0	0.0	0.3	0.7	0.5	0.0
Vlada Srbije	18.0	10.5	26.8	15.4	23.2	15.5
RIK	1.1	0.6	2.0	1.1	1.0	0.3
REM	0.5	0.7	0.2	0.1	0.0	0.9
Aleksandar Vučić – Za našu decu	1.0	1.2	4.8	7.1	9.0	8.3
Ivica Dačić – SPS, JS – Dragan Marković Palma	4.8	1.7	3.8	4.9	2.0	1.4
Dr Vojislav Šešelj – SRS	4.2	2.1	5.6	4.1	4.7	3.7
SVM – Ištvan Pastor	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
Aleksandar Šapić – Pobjeda za Srbiju	3.9	2.2	4.8	4.3	3.1	3.8
Za kraljevinu Srbiju – Žika Gojković	4.3	1.7	4.8	4.0	2.0	2.5
Ujedinjena demokratska Srbija	4.2	1.8	5.3	4.8	2.8	4.2
Akademik Muamer Zukorlić – Samo pravo	3.6	2.2	3.7	5.0	1.8	1.7
Metla 2020	4.5	2.0	5.3	4.3	1.6	4.0
Milan Stamatović - Zdravo da pobedi - Dragan Jovanović – Bolja Srbija	3.4	1.8	3.2	2.5	2.3	2.2
SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin	2.6	0.8	0.3	0.1	0.3	0.5
Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici	3.7	1.9	4.5	3.7	1.4	1.2
Narodni blok – Velimir Ilić – general Momir Stojanović	2.2	1.0	2.8	1.9	1.6	1.8
Sergej Trifunović – Pokret slobodnih građana	2.2	2.0	0.4	1.3	0.0	2.5
Suverenisti	1.5	0.7	0.1	0.0	0.0	0.3
Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina	0.6	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Grupa građana: 1 od 5 miliona	1.6	0.8	0.8	1.2	0.4	0.5
Nek maske padnu – Zelena stranka – Nova stranka	1.5	0.4	1.1	0.6	0.7	1.7
Ruska stranka – Slobodan Nikolić	0.9	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Čedomir Jovanović – Koalicija za mir	1.4	1.0	1.5	0.7	0.7	1.7
Pokret Levijatan – Živim za Srbiju	1.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
Stranke za bojkot	1.9	8.4	1.7	3.5	2.6	16.4
Ostali akteri	9.1	7.0	4.4	8.3	0.9	12.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

VRIJEDNOSNI PREDZNACI

Zbirni nalazi

Oko toga nema sporenja, *differentia specifica* ovih izbora jeste medijski tretman stranaka koje su se opredjelile za njihov bojkot. Posebno se to odnosi na vrijednosne predznake koji su im dati u medijskom predstavljanju. Samo po sebi je znakovito da su bojkotaške stranke, u ukupnom zbiru, zabilježile najveći procenat negativnog predstavljanja (30%). I ne toliko paradoksalno kao što izgleda na prvi pogled, stranke koje su se odlučile da ne učestvuju u izbornoj utakmici imale su najnepovoljniji medijski tretman. Već i zbog toga što nisu imali neku posebnu konkurenciju, možemo ih proglasiti za glavne antagoniste ovogodišnje medijske dramaturgije. To da nisu imali konkurenciju ponajbolje govori podatak da je drugorangirani akter, izborna lista oko vladajuće SNS, imao više nego dvostruko manje procenata negativnog predstavljanja (14.3%). Osvrnimo se kratko na izbore iz 2016. godine da bi zapazili kako stepen negativnog predstavljanja može da bude i veći od pomenutih 30%. Naime, tadašnji je čelnik Demokratske stranke Bojan Pajić u 42.2% vremena prikazan u nepovoljnom svjetlu (Pavlica, 2016: 8).

Mimo bojkotaških stranaka i izborne liste koju je predvodio Vučić, nijedan drugi akter nije premašio više od deset procenata negativnog predstavljanja. Od posebne je važnosti naglasiti da je jedno od središnjih nadzornih tijela u izbornom procesu, REM, trećerangirano kada je riječ o nepovoljnom prikazivanju (8.6%). Primjetno je kako većina (formalno) opozicionih izbornih listi nije zabilježila ni sekund nepovoljnog predstavljanja. Od date pravilnosti prevashodno odstupaju liste Čedomir Jovanović - Koalicija za mir (5.4%), Pokret Levijatan (3.4%) i Sergej Trifunović - Pokret slobodnih građana (3.3%). Najzad, predsjednik Srbije Aleksandar Vučić zabilježio je nešto veći procenat negativnog predstavljanja (2.4%) od Vlade Srbije (1.6%).

Preusmjeravamo pažnju ka drugom polu vrijednosne skale medijskog diskursa, ka onom pozitivnom. Ono što odmah upada u oči jeste da su se svi posmatrani mediji opredjelili za strategiju samopredstavljanja izbornih takmaca. Time se objašnjava da je samo nekoliko izbornih listi imalo manje od 80% pozitivnog predstavljanja. Štaviše, kod natpolovičnog broja izbornih lista pozitivno prikazivanje je gravitiralo oko 95%. Najmanji procenat povoljnog predstavljanja bilježe Savez vojvođanskih Mađara (27.2%) i, razumljivo, bojkotaške stranke (34.1%). Kod drugopomenutih aktera imamo medijsku simetriju, s time da tas blago preteže na pozitivno predstavljanje.

Na koncu, valja obratiti pažnju kako je kod predsjednika Srbije (70%) i Vlade Srbije (82%) preovladala neutralna intonacija. Uslijed prijetnje korona virusa, medijsko pojavljivanje nosilaca vlasti bilo je nadodređeno nepovoljnim sociomedicinskim kontekstom. Pred njihovo uobičajeno medijsko pozicioniranje postavljene su vanmedijske granice koje se nisu mogle tek tako lako de(re)konstruisati i upodobiti sopstvenom medijskom probitku. Međuodnos datog društvenog konteksta i medijskog pojavljivanja predsjednika Srbije i Vlade Srbije uslovio je da oni budu u tolikoj mjeri neutralno predstavljeni. Kada je društvena situacija takva kakva je bila za vrijeme epidemije korona virusa, pokazalo se, to u velikoj mjeri ograničava političko-medijski inženjering.

Tabela 4. Ton predstavljanja aktera sve televizije (procenti)

	Pozitivno	Neutralno	Negativno
Aleksandar Vučić, predsjednik Srbije	27.6	70.0	2.4
Aleksandar Vučić, predsjednik SNS	19.2	80.8	/
Vlada Srbije	16.4	82.0	1.6
RIK	0.8	96.7	2.5
REM	44.7	46.7	8.6
Aleksandar Vučić – Za našu decu	52.5	33.2	14.3
Ivica Dačić – SPS, JS – Dragan Marković Palma	92.1	6.0	1.9
Dr Vojislav Šešelj – SRS	89.4	10.5	0.1
SVM – Ištvan Pastor	27.2	72.8	/
Aleksandar Šapić – Pobjeda za Srbiju	95.5	4.5	/
Za kraljevinu Srbiju – Žika Gojković	95.6	4.4	/
Ujedinjena demokratska Srbija	93.8	6.2	/
Akademik Muamer Zukorlić – Samo pravo	96.0	4.0	/
Metla 2020	96.2	3.8	/
Milan Stamatović - Zdravo da pobedi - Dragan Jovanović – Bolja Srbija	95.7	4.3	/
SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin	94.9	4.4	0.7
Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici	95.0	5.0	/
Narodni blok – Velimir Ilić – general Momir Stojanović	97.5	2.3	0.2
Sergej Trifunović – Pokret slobodnih građana	83.6	13.1	3.3
Suverenisti	64.0	35.4	0.6
Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina	84.1	15.9	/
Grupa građana: 1 od 5 miliona	89.4	10.6	/
Nek maske padnu – Zelena stranka – Nova stranka	91.0	8.7	0.3
Ruska stranka – Slobodan Nikolić	92.1	7.9	/
Čedomir Jovanović – Koalicija za mir	76.6	18.0	5.4
Pokret Levijatan – Živim za Srbiju	94.6	2.0	3.4
Stranke za bojkot	34.1	35.9	30.0
Ostali akteri	22.2	75.1	2.7

Nalazi po televizijama

Da vidimo najprije u koliko su mjeri pojedinačne televizije otvorile ekran za nepovoljno prikazivanje nosilaca vlasti. Moglo bi se zaključiti kako su sve televizije, sem N1, nerado puštale i kreirale one sadržaje koji predsjednika Srbije Aleksandra Vučića stavljaju u negativan kontekst. Čitavih šest sekundi njegovog negativnog predstavljanja bilježimo na TV Happy, dok to na TV Pink iznosi deset sekundi. Ništa veću sekundažu ne nalazimo ni na javnom servisu (15 sekundi) i TV Prva (29 sekundi). Na sasvim drugom kraju spektra imamo televiziju, N1, koja je medijski portret predsjednika Srbije Vučića poprilično iscrtavala i sa negativnim predznakom (27.5%). Zanimljivo da u drugoj političkoj ulozi, kao čelnik Srpske napredne stranke, Aleksandar Vučić nije zabilježio nijedan sekund negativnog predstavljanja. Slično predsjedniku Srbije, Vlada Srbije nije zabilježila vrijedne pomena procenata negativnog predstavljanja, izuzev na TV N1 (7.6%).

TV Pink se sistematično postarala da negativno predstavi stranke koje su se opredjelile za bojkot. To potvrđuje nalaz da su u više od 44 minuta u Nacionalnom dnevniku bojkotaške stranke prikazane u (izrazito) nepovoljnom svjetlu, što čini 53% od ukupnog vremena koje je posvećeno tim strankama u središnjoj informativnoj emisiji TV Pink. Procentualno posmatrajući, na TV Prva i TV B92 bojkotaške stranke su još lošije prošle, tamo su one zabilježile 58.7% i 53.8% negativnog predstavljanja. O konzistentno negativnom tretmanu bojkotaških stranaka na TV Prva dodatno govori i podatak da u središnjoj emisiji pomenute televizije nije zabilježen ni sekund njihovog pozitivnog predstavljanja. S druge strane, najmanji procenat nepovoljnog prikazivanja bojkotaške stranke su imale na RTS (2.8%) i N1 (4.2%).

Dovoljan je letimičan pogled na podatke da se zaključi kako je TV N1 presudno uticala na to da izborna lista Srpske napredne stranke bude, procentualno sagledavajući, drugorangirana po negativnom prikazivanju. Naime, nekih šesnaest minuta njihove središnje informativne emisije negativno je prikazivalo listu vladajuće Srpske napredne stranke. Kada se to izrazi u procentima, na TV N1 pomenuta lista je u 38.6% vremena prikazivana sa nepoželjnim vrijednosnim prefiksom. Među ostalim posmatranim televizijama jedino je još RTS zabilježio procentualno značajan skor negativnog predstavljanja izborne liste oko Srpske napredne stranke (25.2%). Istovremeno, na TV Happy nije zabilježena ni sekunda negativnog predstavljanja naznačene izborne liste, dok je na TV Pink to iznosilo zanemarljive četiri sekunde.

Valjalo je već kod zbirnih nalaza naglasiti kako je sve sekunde negativnog predstavljanja REM prikupio na TV N1. Nijedna druga televizija nije našla za shodno da u svoj medijski diskurs ugradi bilo kakvo nepovoljno zapažanje o (ne)postupanju naznačenog nadzornog tijela. Štaviše, dvije televizije su REM prikazale u afirmativnom ključu. Tako je na TV Happy svako njegovo pominjanje bilo u pozitivnom kontekstu, dok je to na TV Pink iznosilo bezmalo 70%. Najuravnoteženiju medijsku intonaciju REM je imao na RTS, s obzirom da je tu zabilježena potpuna simetrija pozitivnog i negativnog predstavljanja.

DISKURZIVNA ARTIKULACIJA AKTERA

Za razliku od naših prethodnih istraživanja, u ovo smo uvrstili izvjesne metodološke promjene. Naime, umjesto uobičajene žanrovske strukture⁵⁰ koncipirali smo ono što smo imenovali kao diskurzivna obrada⁵¹. Pošli smo od pretpostavke da je žanrovska struktura suviše formalistička i da ona ne pruža uvid u dubinsku artikulaciju predstavljčkih strategija.

Svjedočili smo svojevrsnoj dvojakosti diskurzivnih strategija, s obzirom da su se više-struko izdvojili informativni (40%) i promotivni (36.8%) diskurs. Jedino je još propagandni diskurs premašio deset procenata (11.4%) zastupljenosti, dok četvrto mjesto po zastupljenosti zauzima kritičko-analitički pristup (6.6%).

Uz izvjesna odstupanja, zabilježena pravilnost o dvojakosti diskurzivnih obrazaca važi i za medijsko predstavljanje nosilaca vlasti. I kod predsjednika Srbije Aleksandra Vučića i Vlade

50 Klasifikaciju su činili: vijest, izvještaj, izvještaj sa izjavom, intervju, komentar, analiza, reportaža, gost u studiju, izvještaj sa uključenjem sa lica mjesta, tema - medijski paket, izjava, izjava iz off-a sa slikom.

51 Imali smo ove diskurzivne pristupe: informativni, edukativni, promotivni, propagandni, afirmativno-analitički, kritičko-analitički, informativno-zagovarački, analitički, historijski, liderski.

Srbije preteže informativni pristup u odnosu na promotivni, ali je razlika nauštrb promotivnog veća kod Vlade Srbije (55.8% naspram 23.9%). Dakle, medijski lik predsjednika Srbije primjetno više se uzdiže na promotivnim osnovama, 31.4%, nego što je to slučaj kod Vlade Srbije. Mimo ova dva diskursa, predsjednik Srbije i Vlada Srbije u nekih deset procenata medijskog predstavljanja podvrgnuti su kritičko-analitičkom zahvatu.

Kada se fokusiramo na izborne liste, vidimo da tu preovladavaju dva diskurzivna obrasca, promotivni i propagandni. Navedene istraživačke nalaze lako je obrazložiti time što su posmatrane emisije dopustile, kao što smo prethodno i pomenuli, samopredstavljanje izbornih lista. Važno je napomenuti i to da kod propagande imamo njena dva vektora, onaj koji, računa se, ide u prilog dotičnom akteru, i onaj koji ga ozloglašava. Kod (samo)predstavljanja izbornih listi, razumije se, dominirao je prvopomenuti vektor propagande.

Diskreditujućem vektoru propagande skoro pa isključivo bile su podložne bojkotaške stranke. Njihovom medijskom liku presudan obol, mimo ocrnjujuće propagande (18.4%), dao je i kritičko-analitički pristup (29.5%). TV Pink je prednjačio u ozloglašavanju bojkotaških stranaka, u ukupno dvadeset i devet priloga Nacionalnog dnevnika uočili smo takav medijski naum. U opreci sa TV Pink, neke televizije (RTS, Happy, Prva) nisu zabilježile nijedan (anti) propagandni prilog o bojkotaškim strankama.

KA KOJIM DRUŠTVENIM GRUPAMA SE REFERIŠU AKTERI?

Naročito za sociologe, od posebnog je značaja da se osvjetle medijske relacije između političkih, izbornih, aktera i sa njima povezanih društvenih grupa⁵². Premda se to u izvjesnoj mjeri moglo i očekivati, svjedočili smo prekomjernoj autoreferencijalnosti. Naime, izborni akteri su se u presudnoj mjeri referisali na političke strukture, svejedno da li vladajuće ili opozicione.

Predsjednik Srbije Aleksandar Vučić natpolovično se referisao na Vladu Srbije i vladajuću stranku na čijem je čelu. S druge strane, Vlada Srbije se referisala na uravnoteženiji i razuđeniji krug društvenih grupa. To je i razumljivo, imajući u vidu da su se dotični ministri obraćali onim grupama koje su, na neki od načina, pod djelokrugom resora kojim su ministrovali.

Izborna lista oko Srpske napredne stranke najviše se referisala na predsjednika Vučića, Vladu Srbije i sopstvenu ulogu u vladajućoj koaliciji (53.8%). U nešto manjoj mjeri navedeno važi i za drugu po značaju stranku u vladajućoj koaliciji, na Socijalističku partiju Srbije (45.7%).

I kod opozicionih stranaka imamo sličnu matricu, i one su se, po pravilu, pretežno referisale na sopstveni politički program i namjere. Nesravnjiv stepen osobene autoreferencijalnosti imali smo kod bojkotaških stranaka, one su u 70% slučajeva težile da opravosnaže svoju odluku da bojkotuju izbore. Pri nastojanju da legitimizuju odluku o neučešću na izborima, bojkotaške stranke su ujedno isticale svoju načelnost i dovodile pod znak pitanja odluku drugih opozicionih stranaka da, uprkos svemu, učestvuju u izbornom nadmetanju.

52 Spisak društvenih grupa prilično je razuđen i raznorodan: ljekari, vojska/policija, dijaspora, stručnjaci, građani, mladi, žene, nacionalne manjine, novinari, zaposleni, privatnici, velike kompanije, političari iz vladajućih stranaka, političari iz opozicionih stranaka, javne ličnosti, narodni poslanici, državni službenici, migranti, strani entiteti, poljoprivrednici, vjernici.

Mimo samih političkih aktera, izborni takmaci najviše su se referisali na građane uopšteno. Pritom, nerijetko su se stapali građani kao konstituenti političke zajednice i pripadnici (većinskog) etnosa. Ono što smo primjetili i u prethodnim medijskim predstavljajima izbornih ciklusa, a to je svojerodna dediferencijacija društva, i ovom se prilikom perpetuiralo. Među društvenim grupama nešto veću pažnju jedino su zavrijedili mladi, i to prevashodno zahvaljujući određenom broju izbornih listi.

TEMATSKO KONFIGURISANJE

Daleko od toga da je utvrđivanje tema mehanicistički i krajnje prost metodološki čin. Nipošto ne može da se podrazumjeva kako je tu posrijedi puko nadjevanje imena onom što je već po sebi različito i razvrstano. To se najčešće previđa, a naglasak se stavlja na konstelaciju tema, kao i na ono što iz njihovih međusobnih relacija proishodi (Vilig, 2016: 133).

Imajući u vidu prirodu zadatog istraživačkog polja i historiju našeg analiziranja medijskog predstavljanja izbornih ciklusa, jasno je da zatičemo poprilično zacrtane tematske koordinate. Nekada je tematska kategorija uobličena oko nekog od izbornih takmaca, a nekada oko određene zone ili dimenzije društvene stvarnosti.

Pri konceptualizovanju tema, razumije se, rukovodili smo se time da one budu što je više moguće uporedive sa našim prethodnim istraživanjima. Jedinica mjerenja bio je prilog, ali je važno da se napomene kako je dotični prilog mogao da bude i višetematski. No, prilozi su nerijetko bili tako strukturisani da su se ticali samo jedne određene teme. O tome govori i podatak da se u 3.382 analizirana priloga zabilježilo približno hiljadu tematskih jedinica više.

Tematske konfiguracije reljefno predočavaju u kolikoj je mjeri zloćudni mikroorganizam prozeo medijsko predstavljanje narečenog izbornog ciklusa. Ako bi rekli da je korona virus bio svojevrsna nadtema ovih parlamentarnih izbora, valjano bi sudili o njegovom dalekosežnom uplivu. Naličje medijske sveprisutnosti korona virusa čini vidno osiromašenje tematskih konfiguracija u medijskom predstavljanju ovogodišnjih izbora. No, pogrešno bi bilo da se zaključi da iz razumljive medijske sveprisutnosti korona virusa zakonito proističe manjak dubokosežnosti i razgranatosti tematskih artikulacija. Cinično je i krajnje licemjerno da korona virus posluži kao opravdanje za, blago rečeno, necjelishodno medijsko predstavljanje izbornih tematskih konfiguracija.

Iz prethodnih napomena može da se razazna šta se to, u stvari, podrazumjeva pod tematskim konfiguracijama. Kada se raspored tema uveže sa načinima njihove artikulacije pomaljaju se tematske konfiguracije. Narečeni pojam naglasak stavlja na proces uobličavanja tematskih sadržaja, pošto od toga 'kako', nadasve u sferi recepcije, umnogome zavisi i značenje onoga 'šta'. Dakako, nijansiranju tematskih konfiguracija doprinosi i ekstrahovanje društvenih grupa o kojima se govori u tematskim jedinicama.

RASPORED TEMA

Za vrijeme predizborne kampanje posmatrane emisije su, ponovimo još jednom, odredile izborni blok unutar koga su se prevashodno i emitovali prilozi koji su se odnosili na predmet našeg istraživanja. Kada su u pitanju analizirane tematske jedinice, njih skoro 73% emitovale se u sklopu izbornog bloka.

Zbirni nalazi

Podatak da je tema izborna procedura zastupljena sa gotovo 30% potvrđuje, i ne tako pobočno, zaključak kako smo svjedočili osiromašenju tematskih konfiguracija. U odnosu na tematsku strukturu prethodnih parlamentarnih izbora iz 2016. godine, izborna procedura bilježi nekih deset procenata veću zastupljenost (Pavlica, 2016: 25).

Mimo izborne procedure, samo je još jedna tema premašila deset procenata zastupljenosti. Tema povratak politike građanima⁵³ čini tačno 10.2% tematske strukture. Na trećem mjestu po zastupljenosti su ekonomske teme (8.6%), a srazmjerni deficit navedene teme može da se obrazloži kontekstom epidemije korona virusa. Tema epidemija korona virus ostavila je nemali pečat i na samu tematsku strukturu, zabilježivši nešto manje od pet procenata. Taj procenat je i veći ako se tome pridruži i nešto manje od jednog procenta teme pandemija korona virusa u svijetu.

Kao da je epidemija korona virusa uslovlila da se tema nacionalni interes plasira na visoko četvrto mjesto po zastupljenosti. Sociološkoj pravilnosti da jačaju kolektivnopsihološke kohezione sile kada (se smatra da) društvu prijeti velika (spoljna) opasnost, može da se, donekle, pripiše i 8.4% zastupljenosti teme nacionalni interes. Kada se tome pridoda preko pet procenata teme pitanje Kosova, to može samo da podupre prethodno rasuđivanje.

Imajući u vidu biomedicinski kontekst u kome su se odvijali ovi izbori, neočekivan je nalaz po kome je zdravstvu posvećeno samo 1.9%. Iako je iz razumljivih razloga tema zdravstvo mjesecima unazad sjenčila svaki mogući prilog u središnjim informativnim emisijama, ona je odsutna iz predizbornih tematskih struktura. U nešto manjoj mjeri gornje zapažanje važi i za teme vojska/policija (1,8%) i obrazovanje (1.4%).

Medijska slika ovih parlamentarnih izbora bilježi i nezanemarljivu razliku kada je riječ o otvaranju infrastrukturnih objekata. Za razliku od onih iz 2012. i 2016. godine, na ovogodišnjim parlamentarnim izborima i više nego trostruko manje u posmatranim emisijama imamo otvaranja puteva i fabrika od strane različitih nosilaca vlasti (Gavrilović, 2012: 40; Pavlica, 2016: 25). Naime, navedena je tema zastupljena sa tek 1.1% u tematskim strukturama, a nije neophodna posebna analitička promućurnost da se u korona virusu vidi razlog za oseku ovakvih (medijskih) događaja.

Neizostavno je da se osvrnemo na to koliko su geopolitičke i spoljnopolitičke teme bile prisutne u predizbornom medijskom diskursu. Razlog zbog čega smo stopili geopolitički tematski krug sa onim spoljnopolitičkim leži u uvidu kako se spoljna politika Srbije, po pravilu, samjeravala u odnosu na geopolitičke koordinate. Iz razumljivih razloga, iz naznačenog tematskog korpusa izdvojili smo kao zasebnu jedinicu evrointegracije. Sve u svemu, dok je pita-

53 Pod ovu tematsku oznaku podveli smo sve ono što se ticalo zalaganja za departizaciju i brigu za građane.

nje evrointegracija zabilježilo 1.5% zastupljenosti, širem geopolitičkom pozicioniranju Srbije posvećeno je 3.5%. Na kraju, tema pomoć Kine (0.9%), s puno valjanih razloga, može da se uveže sa ovim višestranim tematskim krugom.

I sa tematske tačke gledišta, parlamentarni izbori 2020. bilježe jednu osobenost. Samim tim što se određeni broj opozicionih stranaka odlučio da bojkotuje parlamentarne izbore, u našoj klasifikaciji imali smo temu konfrontirajući odnosi u opoziciji (1.8%). Ova tema se nešto prikrivenije provlačila i kroz neke druge kategorije, posebno kroz temu kritika opozicionih stranaka (1.6%).

Kada je u pitanju medijski asimetričan odnos vlasti i opozicije, mnogo toga govori nalaz da je tema kritika vladajućih stranaka zabilježila 1.2% prisutnosti. Iz navedenih podataka proizilazi da je nepovoljan medijski naglasak bio na opozicionim strankama, a ne na vlasti.

Tabela 5. Teme sve televizije (procenti)⁵⁴

	%
Izborna procedura	29.5
Povratak politike građanima, departizacija	10.2
Ekonomija, strane investicije	8.6
Nacionalni interes, pozivanje na tradiciju	8.4
Postupci vladajućih stranaka	6.0
Pitanje Kosova	5.1
Epidemija korona virusa	4.6
Geopolitički/spoljnopolitički položaj Srbije	3.5
Plate, nezaposlenost	2.8
Zdravstvo	1.9
Bojkot i konfrontacije unutar opozicije	1.8
Vojska, policija	1.8
Položaj mladih	1.8
Rad Vlade Srbije	1.6
Kritika opozicionih stranaka	1.6
EU integracije	1.5
Obrazovanje	1.4
Kritika vladajućih stranaka	1.2
Infrastruktura (otvaranje puteva, fabrika...)	1.1
Pomoć Kine	0.9
Pandemija korona virusa u svijetu	0.8
Postupci Aleksandra Vučića	0.7
Ostale teme	3.2
Total	100.0

54 Što se iz priložene tabele i vidi, izlistane su samo one teme koje su zabilježile više od pola procenta zastupljenosti.

Nalazi po televizijama

Ne samo radi ekonomije izlaganja, u ovom odjeljku izdvojićemo prevashodno one nalaze koji odstupaju od zbirnih tematskih konfiguracija.

Dok druge televizije bilježe manji procenat zastupljenosti teme izborne procedure u odnosu na zbirni nalaz, na N1 ona dostiže 39.9%. Taj nalaz je u dosluhu sa time što je medijska strategija N1 utemeljena na kritičko-analitičkom sagledavanju aktuelne političke vlasti. Naime, na televiziji N1 sistematično i natprosječno se preispitivala pravovaljanost sveopštih izbornih uslova. Tome je, iznad svega, doprinosilo to što su na ekranu N1 bili prisutni i politički akteri koji su se odlučili na bojkot ovih parlamentarnih izbora.

Tema povratak politike građanima na četiri posmatrane televizije (RTS, Happy, Prva i B92) bilježi dvocifren procenat zastupljenosti, a isprednjačili su RTS sa 14.8% i Happy sa 14.1%. Ekonomske teme na dvije televizije prebacuju deset procenata zastupljenosti, i to na B92 (13.1%) i na Pinku (10.6%).

Dok je na TV N1 tema nacionalni interes bila zastupljena ispodprosječno, sa samo 3.2%, na dvije televizije, RTS i Happy, ona je bila tačno četverostruko prisutnija. Istovremeno, tema pitanje Kosova ni na jednoj od televizija nije bitno odstupila od prethodno naznačenog zbirnog procentualnog presjeka, a najveću zastupljenost dostiže na B92 (6.4%).

Kada su u pitanju teme zdravlja i obrazovanja, N1 bilježi najveću zastupljenost, i to primetno iznad prosjeka. S druge strane, samo dvije televizije, B92 (3.6%) i Pink (3%), premašuju zbirni procentualni presjek kada je u pitanju tema vojska/policija.

Na nekoliko televizija posvjedočili smo primjetno većoj zastupljenosti spoljnopolitičkih i geopolitičkih tema u odnosu na zbirnu veličinu. Nadasve to važi za TV B92 (6.7%) i TV Prva (5.2%), dok je, s druge strane, RTS dobroano podbacila, gdje su spoljnopolitičke/geopolitičke teme imale samo 1.9% zastupljenosti. Kada se radi o temi evrointegracija, ona na TV Happy (2.8%) i RTS (2.3%) bilježi natprosječnu veličinu.

Uređivačka strategija TV Pink višestruko veći naglasak je stavljala na međusobne sukobe u opozicionim strankama, posebno u onima koje su se odlučile za bojkot parlamentarnih izbora. Više od 75% svih priloga u kojima se pojavila tema međusobnih razmirica u opoziciji emitovani su na TV Pink, i to često kroz postupak (de)montaže. Ako tome dodamo kako je na dotičnoj televiziji tema kritika opozicionih stranaka zabilježila 3% zastupljenosti, više je nego jasno kako se TV Pink medijsko-politički pozicionirala. Na drugom polu imamo dvije televizije, RTS i Happy, koje nisu imale priloge u kojima su se tematizovale opozicione međusobice.

Sem RTS (1.4%), ostale televizije sa nacionalnom pokrivenošću zabilježile su vidno manju zastupljenost teme kritika vladajućih partija u odnosu na zbirni presjek. Naizgled nemoгуće, TV B92 u posmatranoj središnjoj informativnoj emisiji nije imala nijedan prilog u kome se vladajuće partije, na neki od mogućih načina, podvrgavaju kritici. Istovremeno, bjelodano je da se medijski diskurs TV N1 uobličavao i kroz kritiku vladajućih partija. Naime, od svih priloga koji su se bavili temom kritika partija vlasti, čak njih 56% emitovano je na naznačenoj televiziji.

Tabela 6. Teme po televizijama (procenti)

	RTS	Pink	Prva	B92	Happy	N1
Izborna procedura	26.5	28.0	27.4	24.9	27.6	39.9
Povratak politike građanima, departizacija	14.8	8.3	11.6	10.0	14.1	4.2
Ekonomija, strane investicije	7.5	10.6	8.8	13.1	7.8	4.9
Nacionalni interes, pozivanje na tradiciju	12.8	6.9	9.4	5.8	12.8	3.2
Postupci vladajućih stranaka	5.7	5.5	5.4	7.1	6.2	6.8
Pitanje Kosova	4.9	5.5	5.5	6.4	5.2	3.8
Epidemija korona virusa	4.4	3.0	4.3	4.2	5.5	6.2
Geopolitički/spoljnopolitički položaj Srbije	1.9	4.0	5.2	6.7	2.1	2.6
Plate, nezaposlenost	3.5	2.8	2.8	1.6	3.9	1.7
Zdravstvo	2.3	0.9	1.2	1.3	2.6	3.1
Bojkot i konfrontacije unutar opozicije	0.0	6.1	0.5	2.0	0.0	0.9
Vojska, policija	0.3	3.0	1.5	3.6	1.3	1.2
Položaj mladih	2.1	2.5	2.3	1.8	1.1	0.5
Rad Vlade Srbije	0.9	2.2	2.3	1.8	0.3	2.1
Kritika opozicionih stranaka	0.3	3.0	1.2	1.8	1.5	1.6
EU integracije	2.3	1.2	1.5	0.9	2.8	0.5
Obrazovanje	1.4	0.9	1.2	0.7	0.8	2.8
Kritika vladajućih stranaka	1.4	0.3	0.9	0.0	0.3	3.4
Infrastruktura (otvaranje puteva, fabrika...)	1.3	0.7	1.7	1.8	1.0	0.6
Pomoć Kine	1.1	0.4	0.9	1.6	0.3	1.2
Pandemija korona virusa u svijetu	0.1	1.0	1.1	0.4	0.0	1.6
Postupci Aleksandra Vučića	0.0	1.3	0.9	0.9	0.0	1.1

DISKURZIVNA OBRADA TEMA

Da smo se zadržali samo na pukoj distribuciji tema, ostali bi zatamnjeni svi oni diskurzivni postupci koji su bitno uplivali u tematske konfiguracije medijskog predstavljanja parlamentarnih izbora 2020. godine. Nije svejedno, lako se oko toga složiti, da li se neka od tema artikuliše kroz propagandnu smicalicu ili se, primjerice, podvrgava analitičkom zahvatu.

Da vidimo najprije na koji se medijski način najčešće artikulisala tematska struktura izbora 2020. godine. Puko prenošenje informacija, s jedne, i promocija, s druge strane, daleko nadmašuju sve ostale oblike predočavanja tematske strukture. To što su dva navedena diskurzivna pristupa više nego trostruko zastupljenija od trećeg po redu, propagande, nedvosmisleno govori u prilog tome.

Istovremeno, kada se promocija i propaganda posmatraju zbirno, vidimo kako pomenuti diskurzivni par preovladava u skoro polovini tematske strukture. Teško će neko da nas ubjedi kako se medijskim predstavljanjem u kome se teme često prikazuju u promotivnom i propagandnom ruhu doprinosi javnom interesu. Svi oblici (samo)povlađivanja, s jedne, ili/i ozloglašavanja, s druge strane, nekog od izbornih učesnika vode ka zanemarivanju načela na kojima bi trebalo da počivaju mediji.

Upravo dolazimo do onih diskurzivnih obrada koje staju u odbranu visoke medijske kulture i javne dobrobiti. Nadasve tu imamo u vidu kritičko-analitički pristup u prikazivanju

tema, koji se našao na četvrtom mjestu po procentu zastupljenosti. O zastupljenosti kritičko-analitičkog pristupa najbolje govori podatak da je on više od pet i po puta manje zastupljen od promovišućeg pristupa. Ako kritičko-analitičkom dodamo još dva donekle slična pristupa iz naše klasifikacije (analitički, i afirmativno-analitički) izgled stvari neće bitno da se promjeni. Naime, pri konfigurisanju tema analitički i afirmativno-analitički pristupi bilježe simboličku prisutnost.

Valjalo bi sada ove zbirne nalaze o odnosu tematske strukture sa diskurzivnim pristupima unekoliko specifikovati. Naime, naglasak će da bude na pojedinačnim temama, posebno na onima koje su bile najzastupljenije u predizbornoj medijskoj slici. Najbrojnija po zastupljenosti, tema izborne procedure natprosječno se uobličavala, što je moglo i da se očekuje, kroz prenošenje informacija.

Sljedejuće tri teme po procentu zastupljenosti - povratak politike građanima, ekonomija, nacionalni interes - bilježe drugačiji diskurzivni profil. Promotivni pristup odnio je prevagu u sva tri slučaja, s tim da mu je kod teme povratak politike građanima parirao propagandni pristup (43.8% naspram 42.6%).

Nasuprot tome, petoplasirana i šestoplasirana tema po zastupljenosti (postupci vladajućih stranaka i pitanje Kosova) prikazane su u informativnom diskurzivnom ključu. Pritom, u temi postupci vladajućih stranaka imamo potpunu prevlast jednog od diskurzivnih pristupa, tu su čitava 94.2% pomenute teme informativnog karaktera.

Bespredmetno je da se nastavi sa daljim izlistavanjem i ostalih tema, no na kraju se čini uputnim da se predoči još jedan nalaz. Kada se posmatra preovlađujući diskurzivni profil pojedinačnih tema, promocija i informacija su prvorangirane u daleko najvećem broju slučajeva.

ZAKLJUČNI OSVRT

Iako je to već rečeno, bitno je da se još jednom istakne kako (medijski) uljez korona virus nikako ne smije da bude izgovor za svakovrsnu ispražnjenost izbornog medijskog predstavljanja. Svi oni koji u upadu korona virusa u (medijsku) svakodnevicu traže neku vrstu opravdanja za demisiju medija rukovode se, u stvari, vanmedijskim razlozima i interesima.

I nadalje je neokrnjena neuporediva medijska hegemonija Aleksandra Vučića i, povezano sa tim, sve više svjedočimo krunjenju demokratskih kapaciteta i svrsishodnosti medijskog polja. Naime, Vučićeva medijsko-politička figura zaposjela je medijski diskurs središnjih informativnih emisija televizija sa nacionalnom pokrivenošću. Pritom, ne radi se samo o pukom zaposjedanju i partikularizovanju medijskog polja, već i o dugoročno štetnim postupcima, sredstvima i matricama koje sve to omogućavaju.

I ovo istraživanje nanovo nas je uvjerilo kako je moguće da se dodatno osiromaši medijsko predstavljanje tematskih konfiguracija. Možda je najplastičnija potvrda za takav zaključak to što nijedna tema u predizbornom periodu nije uobličena na medijski zaokružen način. Ako je to već tako, izlišno je i da se pitamo da li je medijsko predstavljanje izbora, ne samo kada su posrijedi tematske konfiguracije, ispunilo svoju svrhu.

Odrednica brikolaž u velikoj mjeri opisuje ono čemu smo prisustvovali kod medijskog predstavljanja ovogodišnjih izbora. Splet sociopolitičkih i medijskih okolnosti uslovio je da se sve uobličava od raznih priručnih medijskih sredstava. Kada se koristi sintagma priručna me-

dijska sredstva nema se na umu toliko tehnološka infrastruktura, koliko svi oni (nametnuti) vanmedijski uplivi koji služe (de)legitimizaciji moći/vlasti.

Sa puno razloga može da se govori o samosvrhovitosti medijskog predstavljanja, pošto su se, posredstvom tema, stapali horizonti adresanata (izborni takmaci) i adresata (društvene grupe). Gradivnu okosnicu medijskog predstavljanja prekomjerno su tvorili politički akteri, oni su bili i pošiljaoci poruka, ali i neko ka kome su one upućivane.

Najveći dio onoga što smo zabilježili kao ogrešenje o elementarnu medijsku logiku i etos u našim prethodnim istraživanjima i dalje je tu. Ne samo da su i dalje tu, već su dodatno zaoštreni nepoželjni vektori naše medijske stvarnosti: desupstancijalizacija, derealizacija, dezideologizacija, dediferencijacija, demobilizacija kritičke javnosti, repetitivnost, trivijalizacija, ritualizacija, simplifikacija, personalizacija, dihotomizacija... (Pavlica, 2016: 45-48).

Razumljivo je da sve navedeno može da obezvolji vjerodostojne medijske poslenike i, šire uzev, kritičku javnost. No, sve to može da se sagleda i kao izazov na koji valja profesionalno stvaralački i moralno dostojanstveno odgovoriti.

LITERATURA:

Gavrilović, Zoran. 2012. Medijski (dez)integritet, u: *Mediji u izborima*. Beograd: Biro za društvena istraživanja

Pavlica, Dražen. 2016. Struktura aktera i tonalitet nacionalne televizije, u: Dimitrijević, Pavle (izd.). *Mediji i izbori 2016*. Beograd: Biro za društvena istraživanja

Vilig, Karla. 2016. *Kvalitativna istraživanja u psihologiji*. Beograd: Clio

ISTRAŽIVANJE INTEGRITETA IZBORNE JAVNOSTI

U okviru analize integriteta izbornog procesa sproveli smo istraživanje sa akterima izborne javnosti: izbornim listama, političkim strankama i pokretima koji su bojkotovali izbore, stručnjacima za izborni proces, organizacijama civilnog društva koje monitorišu izbore. Anкета im je poslata u *online* formatu.

Prva dimenzija koju smo istraživali odnosila se na uspeh u nametanju svojih prioriteta kao bitnih. Od navedenih aktera predsednik Srbije je u najvećoj meri uspeo da nametne svoje teme i prioritete. Iza njega su političke partije, organizacije civilnog društva i lideri političkih partija.

Tabela 1. Ko je od navedenih aktera uspeo da svoje prioritete nametne kao bitnu temu u izbornoj kampanji? (višestruki odgovor)

Akter	%
Predsednik Srbije	36,5%
Političke partije	14,3%
Udruženja građana	9,5%
Lideri političkih partija	9,5%
Crkve i verske zajednice	6,3%
Vlada Srbije	6,3%
Niko	6,3%
Strukovna udruženja	3,2%
Udruženja privrednika	3,2%
Nacionalne manjine	3,2%
Građani	1,6%

Pored uspešnosti u nametanju tema i prioriteta, kao indikator legitimnosti izborne kampanje, odnosno njene inkluzivnosti, merili smo percepciju aktivnosti/pasivnosti izbornih aktera. Nalazi istraživanja govore da su u kampanji najviše bili aktivni predsednik Srbije, botovi, Vlada Srbije, lideri političkih partija i same političke partije. Nasuprot tome, građani, sindikati, strukovna udruženja su prednjačili u pasivnosti.

Tabela 2. Izborni (ne)aktivizam⁵⁵

	Veoma aktivni	Aktivni	Aktivni - total	Ni aktivni ni pasivni	Pasivni	Veoma pasivni	Pasivni - total
Građani	0,0%	5,6%	5,6%	22,2%	50,0%	16,7%	66,7%
Udruženja građana	5,6%	27,8%	33,3%	38,9%	19,4%	2,8%	22,2%
Crkve i verske zajednice	5,6%	27,8%	33,3%	30,6%	27,8%	2,8%	30,6%
Sindikati	2,8%	0,0%	2,8%	30,6%	47,2%	13,9%	61,1%
Strukovna udruženja	2,8%	5,6%	8,3%	27,8%	33,3%	22,2%	55,6%
Udruženja privrednika/Privredna komora Srbije	2,8%	5,6%	8,3%	33,3%	33,3%	16,7%	50,0%
Udruženja/komore stručnjaka i profesija	2,8%	0,0%	2,8%	33,3%	30,6%	22,2%	52,8%
Omladinska udruženja	0,0%	2,8%	2,8%	27,8%	41,7%	16,7%	58,3%
Udruženja penzionera	2,8%	5,6%	8,3%	33,3%	25,0%	25,0%	50,0%
Udruženja koja se bave društveno marginalnim grupama	2,8%	0,0%	2,8%	33,3%	33,3%	19,4%	52,8%
Političke partije	25,0%	41,7%	66,7%	16,7%	8,3%	2,8%	11,1%
Lideri političkih partija	36,1%	38,9%	75,0%	13,9%	2,8%	2,8%	5,6%
Botovi	58,3%	25,0%	83,3%	5,6%	2,8%	2,8%	5,6%
Analitičari	22,2%	52,8%	75,0%	13,9%	5,6%	2,8%	8,3%
Predsednik Srbije	75,0%	13,9%	88,9%	0,0%	2,8%	2,8%	5,6%
Vlada Srbije	58,3%	22,2%	80,6%	5,6%	5,6%	2,8%	8,3%
Nacionalne manjine	2,8%	22,2%	25,0%	30,6%	25,0%	11,1%	36,1%

55 Preciznost i unutrašnja saglasnost odgovora je preko 0,7% (Cronbachov test = 0,937), što znači da skala precizno meri istraživanu pojavu i da postoji saglasnost odgovora ispitanika.

Učesnici istraživanja su saglasni da izborni takmaci nisu bili okrenuti ka biračima u delu uvažavanja interesa.

Tabela 3. Inkluzivnost izbornih lista⁵⁶

	Sve, odnosno skoro sve	Samo one koje su do sada bile na vlasti	Samo one koje su do sada bile u opoziciji	Nijedna, odnosno skoro nijedna	Nemam stav
Uvažile interese birača	11,1%	5,6%	22,2%	55,6%	5,6%
Uključile u izborne programe interese birača	8,3%	5,6%	27,8%	55,6%	2,8%
Formulisale adekvatna rešenja u interesu birača	0,0%	11,1%	16,7%	66,7%	5,6%
Pokazale da imaju volju da sprovedu ta rešenja u interesu birača	2,8%	11,1%	11,1%	72,2%	2,8%
Pokazale da imaju kapacitete (znanje, iskustvo, organizaciju) da primene ta rešenja u interesu birača	2,8%	2,8%	13,9%	77,8%	2,8%

Deo istraživanja je bio posvećen i oceni postupanja medija tokom izborne kampanje. Nalazi istraživanja su pokazali da mediji u kampanji nisu ostvarili svoju deliberativnu funkciju, odnosno njihovo izveštavanje nije bilo na nivou koji zahteva član 51. Ustava Srbije⁵⁷. Svojim izveštavanjem mediji nisu: pomogli građanima da sagledaju pozitivne i negativne strane programa stranaka/izbornih lista; omogućili građanima da dobiju konkretne informacije o uticaju programa stranaka/izbornih lista na život građana; dali svim strankama/izbornim listama, shodno njihovim aktivnostima, adekvatno vreme da se predstavljaju biračima; propitivali stranke o temama koje bi interesovale građane. Umesto toga, mediji su favorizovali određene izborne liste, prenosili ono što kažu javni funkcioneri i političari, odnosno vodili kampanje protiv javnih funkcionera i političara.

Tabela 4. Medijski integritet⁵⁸

	Svi, skoro svi	Većina	Polovina	Manjina	Nijedan, skoro nijedan	Manjina + nijedan, skoro nijedan
Mediji su svojim izveštavanjem pomogli građanima da sagledaju pozitivne i negativne strane programa izbornih lista	0,0%	2,8%	8,3%	52,8%	36,1%	88,9%
Mediji su uspeali da dobiju konkretne informacije o uticaju programa izbornih lista na život građana	0,0%	2,8%	5,6%	36,1%	52,8%	88,9%
Mediji su svim izbornim listama, shodno njihovim aktivnostima, dali adekvatno vreme da se predstavljaju biračima	0,0%	2,8%	8,3%	52,8%	36,1%	88,9%
Mediji su propitivali stranke o temama koje interesuju građane	0,0%	2,8%	5,6%	47,2%	44,4%	91,7%
Mediji nisu favorizovali bilo koju izbornu listu	2,8%	2,8%	2,8%	44,4%	47,2%	91,7%
Mediji nisu u vanizbornom izveštavanju favorizovali bilo koju izbornu listu	5,6%	5,6%	0,0%	52,8%	33,3%	86,1%
Mediji su vodili negativnu kampanju protiv pojedinih političara	30,6%	47,2%	13,9%	5,6%	2,8%	8,3%
Mediji su vodili negativnu kampanju protiv pojedinih javnih funkcionera	13,9%	22,2%	16,7%	36,1%	11,1%	47,2%
Mediji su samo prenosili ono što političari izjave	2,8%	36,1%	22,2%	19,4%	19,4%	38,9%
Mediji su samo prenosili ono što javni funkcioneri izjave	13,9%	38,9%	16,7%	22,2%	8,3%	30,6%

56 Vrednost Crombahovog testa je 0,8%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

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

58 Vrednost Crombahovog testa je 0,72% što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Istražujući institucionalni integritet, došli smo do nalaza da je većina učesnika ankete saglasna da tela nadležna za izborni proces imaju dovoljno nadležnosti, ali ih ne sprovode.

Tabela 5. Integritet izbornih institucija⁵⁹

	Više nego adekvatne nadležnosti i sprovodi ih	Više nego adekvatne nadležnosti i ne sprovodi ih	Ima adekvatne nadležnosti i sprovodi ih	Ima adekvatne nadležnosti i ne sprovodi ih	Ima adekvatne nadležnosti	Nema adekvatne nadležnosti	Nemam stav /ne želim da odgovorim
Republička izborna komisija	2,8%	55,6%	11,1%	25,0%	2,8%	0,0%	2,8%
Regulatorno telo za elektronske medije	0,0%	58,3%	5,6%	33,3%	0,0%	0,0%	2,8%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	2,8%	27,8%	2,8%	47,2%	0,0%	8,3%	8,3%
Agencija za borbu protiv korupcije	2,8%	50,0%	2,8%	36,1%	0,0%	0,0%	8,3%
Upravni sud	0,0%	47,2%	8,3%	25,0%	5,6%	0,0%	13,9%
Ustavni sud	0,0%	55,6%	2,8%	27,8%	5,6%	0,0%	8,3%
Republičko javno tužilaštvo	0,0%	58,3%	2,8%	27,8%	5,6%	0,0%	5,6%
Zaštitnik građana	0,0%	33,3%	5,6%	33,3%	11,1%	11,1%	5,6%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti	0,0%	30,6%	8,3%	27,8%	16,7%	11,1%	5,6%

Što se tiče transparentnosti i uticaja koji na nju imaju navedeni zakoni, najveći broj ispitanika smatra da njihov uticaj nije ni pozitivan ni negativan. Od naznačene pravilnosti odступа Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čiji se uticaj većinom vidi kao pozitivan.

Tabela 6. Kako bi ocenili uticaj primene navedenih zakona na transparentnost izbornog procesa?⁶⁰

	Veoma pozitivan uticaj	Pozitivan uticaj	Ni pozitivan ni negativan	Negativan uticaj	Veoma negativan uticaj	Nemam stav	Ne želim da odgovorim
Zakon o izboru narodnih poslanika	0,0%	8,3%	50,0%	25,0%	5,6%	11,1%	0,0%
Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije	0,0%	8,3%	58,3%	11,1%	5,6%	13,9%	2,8%
Zakon o elektronskim medijima	0,0%	8,3%	44,4%	25,0%	5,6%	13,9%	2,8%
Zakon o predsedniku Republike	0,0%	8,3%	50,0%	16,7%	8,3%	13,9%	2,8%
Zakon o zaštiti uzbunjivača	2,8%	11,1%	44,4%	13,9%	5,6%	19,4%	2,8%
Zakon o upravnom postupku	0,0%	11,1%	47,2%	16,7%	2,8%	19,4%	2,8%
Zakon o oglašavanju	0,0%	8,3%	36,1%	19,4%	8,3%	25,0%	2,8%
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	2,8%	27,8%	22,2%	25,0%	5,6%	13,9%	2,8%
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	2,8%	22,2%	30,6%	25,0%	2,8%	13,9%	2,8%

59 Vrednost Crombahovog testa je 0,93% što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

60 Vrednost Crombahovog testa je 0,96%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Među učesnicima istraživanja postoji saglasnost da postojeći zakonski okvir nema uticaja na sprečavanje sukoba interesa, ili ima negativan uticaj.

Tabela 7. Kako bi ocenili uticaj primene navedenih zakona na regulisanje, odnosno sprečavanje sukoba interesa tokom izbornog procesa?⁶¹

	Veoma pozitivan uticaj	Pozitivan uticaj	Ni pozitivan ni negativan	Negativan uticaj	Veoma negativan uticaj	Nemam stav
Zakon o izboru narodnih poslanika	0,0%	2,8%	61,1%	19,4%	0,0%	16,7%
Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije	0,0%	8,3%	52,8%	19,4%	5,6%	13,9%
Zakon o elektronskim medijima	0,0%	2,8%	47,2%	30,6%	5,6%	13,9%
Zakon o predsedniku Republike	0,0%	2,8%	55,6%	22,2%	2,8%	16,7%
Zakon o zaštiti uzbunjivača	0,0%	11,1%	50,0%	19,4%	2,8%	16,7%
Zakon o upravnom postupku	0,0%	5,6%	58,3%	13,9%	2,8%	19,4%
Zakon o oglašavanju	0,0%	5,6%	38,9%	25,0%	5,6%	25,0%
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	0,0%	16,7%	38,9%	25,0%	2,8%	16,7%
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	0,0%	16,7%	38,9%	25,0%	2,8%	16,7%

Sličan nalaz smo dobili kada je u pitanju kumulacija funkcija kao vid urušavanja integriteta izbornog procesa. Izorno zakonodavstvo, kao i ono koje bi trebalo da reguliše oblast kumulacije funkcija, nema uticaj na sprečavanje kumulacije funkcija, ili ima negativan uticaj.

Tabela 8. Kako bi ocenili uticaj primene navedenih zakona na sprečavanje kumulacije funkcija na nivou izbornih tela?⁶²

	Veoma pozitivan uticaj	Pozitivan uticaj	Ni pozitivan ni negativan	Negativan uticaj	Veoma negativan uticaj	Nemam stav
Zakon o izboru narodnih poslanika	2,8%	5,6%	50,0%	16,7%	5,6%	19,4%
Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije	2,8%	11,1%	44,4%	19,4%	2,8%	19,4%
Zakon o elektronskim medijima	0,0%	5,6%	50,0%	16,7%	2,8%	25,0%
Zakon o predsedniku Republike	2,8%	2,8%	47,2%	19,4%	8,3%	19,4%
Zakon o zaštiti uzbunjivača	0,0%	13,9%	47,2%	16,7%	2,8%	19,4%
Zakon o upravnom postupku	0,0%	8,3%	55,6%	11,1%	2,8%	22,2%
Zakon o oglašavanju	2,8%	2,8%	50,0%	16,7%	2,8%	25,0%
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	2,8%	19,4%	38,9%	16,7%	2,8%	19,4%
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	0,0%	13,9%	50,0%	13,9%	2,8%	19,4%

61 Vrednost Crombahovog testa je 0,97%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

62 Vrednost Crombahovog testa je 0,98%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

O izostanku uticaja antikorupcijskog zakonodavstva i njegovom negativnom uticaju govore nalazi kada je u pitanju oblast zaštite uzbunjivača. Većinski stav ispitanika je da navedeni zakoni ili nemaju uopšte ili imaju negativan uticaj na položaj uzbunjivača u izbornom procesu.

Tabela 9. Kako bi ocenili uticaj primene navedenih zakona na ukazivanje na nepravilnosti i zaštitu uzbunjivača u izbornom procesu?⁶³

	Veoma pozitivan uticaj	Pozitivan uticaj	Ni pozitivan ni negativan	Negativan uticaj	Veoma negativan uticaj	Nemam stav
Zakon o izboru narodnih poslanika	0,0%	2,8%	50,0%	16,7%	5,6%	25,0%
Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije	2,8%	5,6%	41,7%	16,7%	8,3%	25,0%
Zakon o elektronskim medijima	0,0%	5,6%	44,4%	19,4%	8,3%	22,2%
Zakon o predsedniku Republike	0,0%	2,8%	44,4%	22,2%	5,6%	25,0%
Zakon o zaštiti uzbunjivača	5,6%	8,3%	38,9%	19,4%	5,6%	22,2%
Zakon o upravnom postupku	0,0%	11,1%	44,4%	22,2%	0,0%	22,2%
Zakon o oglašavanju	0,0%	5,6%	50,0%	19,4%	0,0%	25,0%
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	5,6%	13,9%	30,6%	25,0%	2,8%	22,2%
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	2,8%	8,3%	41,7%	19,4%	5,6%	22,2%

Jedna od dimenzija istraživanja je bilo postupanje institucija koje su imala (ne)posredne nadležnosti u izbornom procesu. Većina ispitanika je navela da su analizirane institucije delimično, malo ili uopšte nisu postupale u skladu sa zakonom.

Tabela 10. U kojoj meri su navedene institucije tokom izbornog procesa postupale u skladu sa zakonom definisanim nadležnostima?⁶⁴

	Potpuno	Uglavnom	Delimično	Malo	Nimalo	Ne mogu da ocenim	Ne želim da odgovorim
Republička izborna komisija	2,8%	16,7%	27,8%	36,1%	11,1%	5,6%	0,0%
Regulatorno telo za elektronske medije	0,0%	0,0%	11,1%	33,3%	50,0%	5,6%	0,0%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	0,0%	2,8%	13,9%	5,6%	66,7%	11,1%	0,0%
Agencija za borbu protiv korupcije	0,0%	2,8%	8,3%	33,3%	44,4%	11,1%	0,0%
Upravni sud	2,8%	2,8%	19,4%	36,1%	25,0%	13,9%	0,0%
Ustavni sud	2,8%	0,0%	8,3%	11,1%	55,6%	19,4%	2,8%
Republičko javno tužilaštvo	0,0%	0,0%	8,3%	19,4%	55,6%	16,7%	0,0%
Zaštitnik građana	2,8%	0,0%	11,1%	36,1%	33,3%	16,7%	0,0%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	2,8%	2,8%	13,9%	33,3%	27,8%	19,4%	0,0%

63 Vrednost Crombahovog testa je 0,98%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

64 Vrednost Crombahovog testa je 0,88% što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Jedna od dimenzija integriteta institucija je i „postupanje u skladu sa propisima i procedurama u svim sličnim ili istim slučajevima“. Anketirani učesnici istraživanja smatraju da su analizirane institucije od delimično do nimalo ispunile ovaj element svog integriteta.

Tabela 11. U kojoj meri su navedene institucije tokom izbornog procesa postupale u skladu sa propisima i procedurama?⁶⁵

	Potpuno	Uglavnom	Delimično	Malo	Nimalo	Ne mogu da ocenim
Republička izborna komisija	0,0%	13,9%	25,0%	38,9%	11,1%	11,1%
Regulatorno telo za elektronske medije	0,0%	2,8%	11,1%	36,1%	38,9%	11,1%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	0,0%	2,8%	13,9%	13,9%	52,8%	16,7%
Agencija za borbu protiv korupcije	0,0%	5,6%	8,3%	38,9%	33,3%	13,9%
Upravni sud	0,0%	2,8%	25,0%	22,2%	30,6%	19,4%
Ustavni sud	0,0%	2,8%	8,3%	19,4%	47,2%	22,2%
Republičko javno tužilaštvo	0,0%	2,8%	8,3%	16,7%	50,0%	22,2%
Zaštitnik građana	0,0%	2,8%	16,7%	27,8%	33,3%	19,4%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	0,0%	5,6%	22,2%	22,2%	27,8%	22,2%

Učesnike smo pitali da li analizirane institucije svoje zakonske obaveze sprovode u zakonom predviđenom vremenskom roku. Odgovor većine je da su sve institucije to radile malo ili nimalo.

Tabela 12. U kojoj meri su navedene institucije tokom izbornog procesa postupale na način da su svoje zakonske obaveze sprovodile u zakonom predviđenom vremenskom roku?⁶⁶

	Potpuno	Uglavnom	Delimično	Malo	Nimalo	Ne mogu da ocenim
Republička izborna komisija	2,8%	13,9%	8,3%	27,8%	30,6%	16,7%
Regulatorno telo za elektronske medije	2,8%	0,0%	8,3%	27,8%	41,7%	19,4%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	0,0%	2,8%	8,3%	16,7%	52,8%	19,4%
Agencija za borbu protiv korupcije	2,8%	0,0%	13,9%	27,8%	33,3%	22,2%
Upravni sud	2,8%	8,3%	8,3%	30,6%	25,0%	25,0%
Ustavni sud	2,8%	0,0%	8,3%	22,2%	41,7%	25,0%
Republičko javno tužilaštvo	5,6%	0,0%	2,8%	27,8%	38,9%	25,0%
Zaštitnik građana	0,0%	2,8%	11,1%	27,8%	30,6%	27,8%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	0,0%	8,3%	8,3%	27,8%	27,8%	27,8%

65 Vrednost Crombahovog testa je 0,94% što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

66 Vrednost Crombahovog testa je 0,95%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Pitanje same stručnosti nadležnih tela i državnih organa u nešto manjem procentu je postavljeno od strane ispitanika, ali je i dalje značajno prisutno.

Tabela 13. U kojoj meri su navedene institucije tokom izbornog procesa svojim aktivnostima i odlukama dovodile u pitanje svoju stručnost?⁶⁷

	Potpuno	Uglavnom	Delimično	Malo	Nimalo	Ne mogu da ocenim
Republička izborna komisija	22,2%	36,1%	11,1%	13,9%	5,6%	11,1%
Regulatorno telo za elektronske medije	41,7%	25,0%	13,9%	5,6%	2,8%	11,1%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	38,9%	16,7%	11,1%	5,6%	5,6%	22,2%
Agencija za borbu protiv korupcije	27,8%	30,6%	8,3%	11,1%	5,6%	16,7%
Upravni sud	25,0%	16,7%	16,7%	11,1%	2,8%	27,8%
Ustavni sud	27,8%	25,0%	11,1%	2,8%	2,8%	30,6%
Republičko javno tužilaštvo	38,9%	19,4%	5,6%	5,6%	2,8%	27,8%
Zaštitnik građana	19,4%	33,3%	13,9%	2,8%	5,6%	25,0%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	19,4%	25,0%	16,7%	8,3%	5,6%	25,0%

Učesnici ankete su ocenili veoma nisko učinkovitost institucija koje smo analizirali. Najveći broj ispitanika je rekao da je učinak bio mali ili da uopšte nije postojao.

Tabela 14. U kojoj meri su navedene institucije tokom izbornog procesa imale adekvatne rezultate shodno svojoj nadležnosti?⁶⁸

	Potpuno	Uglavnom	Delimično	Malo	Nimalo	Ne mogu da ocenim
Republička izborna komisija	2,8%	11,1%	19,4%	16,7%	38,9%	11,1%
Regulatorno telo za elektronske medije	0,0%	2,8%	8,3%	16,7%	61,1%	11,1%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	2,8%	2,8%	2,8%	13,9%	50,0%	27,8%
Agencija za borbu protiv korupcije	2,8%	2,8%	5,6%	22,2%	50,0%	16,7%
Upravni sud	0,0%	0,0%	13,9%	19,4%	38,9%	27,8%
Ustavni sud	0,0%	2,8%	5,6%	11,1%	55,6%	25,0%
Republičko javno tužilaštvo	0,0%	0,0%	8,3%	11,1%	61,1%	19,4%
Zaštitnik građana	0,0%	5,6%	8,3%	25,0%	41,7%	19,4%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	0,0%	0,0%	19,4%	19,4%	36,1%	25,0%

67 Vrednost Crombahovog testa je 0,94%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

68 Vrednost Crombahovog testa je 0,92%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Najzad, natpolovična većina ispitanika smatra da navedene institucije nisu uopšte ili su malo doprinele regularnosti izbornog procesa. Od ove pravilnosti donekle odstupa Republička izborna komisija.

Tabela 15. U kojoj meri su navedene institucije tokom izbornog procesa svojim postupanjem pozitivno uticale na regularnost izbornog procesa?⁶⁹

	Potpuno	Uglavnom	Delimično	Malo	Nimalo	Ne mogu da ocenim
Republička izborna komisija	0,0%	11,1%	16,7%	19,4%	44,4%	8,3%
Regulatorno telo za elektronske medije	0,0%	2,8%	5,6%	22,2%	61,1%	8,3%
Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije	0,0%	0,0%	2,8%	19,4%	58,3%	19,4%
Agencija za borbu protiv korupcije	0,0%	2,8%	5,6%	25,0%	52,8%	13,9%
Upravni sud	2,8%	0,0%	8,3%	27,8%	33,3%	27,8%
Ustavni sud	2,8%	0,0%	2,8%	13,9%	52,8%	27,8%
Republičko javno tužilaštvo	0,0%	0,0%	2,8%	13,9%	58,3%	25,0%
Zaštitnik građana	2,8%	0,0%	5,6%	30,6%	41,7%	19,4%
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	2,8%	0,0%	8,3%	30,6%	36,1%	22,2%

Na kraju ovog istraživanja predstavimo ocene koje su dobile faze u izbornom procesu. Najnegativnije, odnosno ocenom 1, ocenjeni su izveštavanje medija i ukupni izborni ambijent. Ocenom 2 dobile su izborne procedure i proces prihvatanja kandidatura, stručnost kadrova koji su deo izborne administracije, postupanje izbornih tela tokom kampanje. Trojkom su više od ostalih ocenjeni izborna zakonodavstva, iznos odobrenih sredstava iz budžeta Srbije za realizaciju izbora, postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva nakon izbora i proces registracije birača. Ocenom 4 više od ostalih segmenata izbornog procesa ocenjeni su postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva pre i nakon izbora, ali i izborna procedura. Naši ispitanici su najviše petica dali postupanju posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva tokom izbora, visini izdvojenih sredstava za izbore, tehničko-tehnološkim uslovima izbora i procesu registracije birača.

⁶⁹ Vrednost Crombahovog testa je 0,91%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Tabela 16. Ocena izbornog procesa⁷⁰

	1	2	3	4	5	Ne mogu da ocenim
Izorno zakonodavstvo u celini	13,9%	36,1%	27,8%	8,3%	2,8%	8,3%
Izborne procedure (pravilnici, kodeksi)	11,1%	41,7%	19,4%	19,4%	2,8%	5,6%
Iznos odobrenih sredstava iz budžeta za realizaciju izbora	13,9%	16,7%	27,8%	8,3%	8,3%	25,0%
Brojnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora u delu izborne administracije i izbornih tela	8,3%	27,8%	25,0%	2,8%	5,6%	30,6%
Stručnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora u delu izborne administracije i izbornih tela	22,2%	33,3%	13,9%	8,3%	2,8%	19,4%
Etičnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora u delu izborne administracije i izbornih tela	50,0%	27,8%	5,6%	0,0%	5,6%	11,1%
Tehničko-tehnološki uslovi izbora	19,4%	25,0%	22,2%	11,1%	8,3%	13,9%
Proces registracije birača	16,7%	27,8%	25,0%	8,3%	11,1%	11,1%
Regularnost izbornog spiska	36,1%	27,8%	11,1%	11,1%	0,0%	13,9%
Proces prihvatanja kandidatura izbornih lista od strane RIK	19,4%	41,7%	16,7%	11,1%	2,8%	8,3%
Izveštavanje medija tokom izbornog procesa	52,8%	27,8%	5,6%	2,8%	2,8%	8,3%
Izborni ambijent	69,4%	11,1%	5,6%	0,0%	5,6%	5,6%
Model finasiranja kampanje	52,8%	16,7%	11,1%	0,0%	2,8%	13,9%
Slobodu glasanja na dan izbora	41,7%	33,3%	11,1%	2,8%	5,6%	5,6%
Proces brojanja glasova	38,9%	33,3%	11,1%	11,1%	0,0%	5,6%
Proces objave izbornih rezultata	38,9%	25,0%	19,4%	8,3%	2,8%	5,6%
Postupanja izbornih tela tokom izbora	50,0%	19,4%	19,4%	0,0%	5,6%	5,6%
Postupanje izbornih tela nakon izbora	50,0%	30,6%	8,3%	2,8%	2,8%	5,6%
Postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva tokom izbora	13,9%	27,8%	19,4%	16,7%	13,9%	8,3%
Postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva nakon izbora	13,9%	16,7%	25,0%	19,4%	16,7%	5,6%

U tabeli 17. prikazane su mere centralne tendencije datih ocena (aritmetička sredina, medijana i standardna devijacija). Gledajući aritmetičku sredinu najbolje ocene su dobili: brojnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora u delu izborne administracije i izbornih tela (3,61); iznos odobrenih sredstava iz budžeta Srbije za realizaciju izbora (3,56); postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva nakon izbora (3,36); postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva tokom izbora (3,14). S druge strane, najniže ocene imaju: izborni ambijent (1,89); postupanje izbornih tela nakon izbora (1,94); izveštavanje medija tokom izbornog procesa (2); sloboda glasanja na dan izbora (2,14).

70 Vrednost Crombahovog testa je 0,96%, što znači da je skala pouzdana i da postoji unutrašnja saglasnost odgovora.

Tabela 17. Mere centralne tendencije

	Izborni zakoni u celini	Izborne procedure	Iznos sredstava iz budžeta za izbore	Brojnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora	Stručnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora	Etičnost kadrova koji su uključeni u realizaciju izbora	Tehničko-tehnološki uslovi izbora	Proces registracije birača	Regularnost izbornog spiska	Posmatračke misije u organizaciji civilnog društva nakon izbora
Mean	2,86	2,78	3,56	3,61	2,94	2,17	3,06	3,03	2,53	3,36
Median	2,50	2,00	3,00	3,00	2,00	1,50	3,00	3,00	2,00	3,00
Std. Deviation	1,533	1,290	1,780	1,825	1,804	1,699	1,672	1,594	1,715	1,570
	Proces prihvatanja kandidatura izbornih lista od strane RIK	Izvešta vanje medija tokom izbornog procesa	Izborni ambijent	Model finansiranja kampanje	Sloboda glasanja na dan izbora	Proces brojanja glasova	Proces objave izbornih rezultata	Postupa nje izbornih tela tokom izbora	Postupa nje izbornih tela nakon izbora	Postupanje posmatračkih misija u organizaciji civilnog društva tokom izbora
Mean	2,61	2,00	1,89	2,36	2,14	2,17	2,28	2,08	1,94	3,14
Median	2,00	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00	1,50	1,50	3,00
Std. Deviation	1,440	1,531	1,703	1,944	1,437	1,363	1,427	1,461	1,372	1,533

ZAKLJUČAK

Imajući u vidu da je ovo bio pokušaj kreiranja metodologije, kako njene teorijske osnove tako i njene empirijske primene, priloženi nalazi bi trebalo da se sagledaju u svetlu rezultata testiranja metodologije. Ova vrsta preciznosti je potrebna da bi se očuvao integritet same organizacije koja je ovaj projekat sprovela i namerava da i u budućnosti sprovodi monitoring integriteta izbornog procesa na osnovu testirane metodologije.

Smatramo da rezultate koje prilažemo kao povod za razgovor treba sa dužnom pažnjom uzeti u razmatranje i uporediti sa drugim istraživanjima ove vrste. Ovo se prevashodno odnosi na pravnu analizu Ustava, zakona i podzakonskih akata kroz vizuru transparentnosti, sukoba interesa, kumulacije funkcija, diskrecionog odlučivanja i zaštite uzbunjivača.

Pravna analiza normativnog okvira je ukazala da postoji ustavna i zakonska garancija transparentnosti i da postoji mogućnost žalbe Povereniku kao jedan od načina ostvarivanja prava. Međutim, analiza je pokazala da postoji netransparentnost izmene zakona. Primer za to je Zakon o izboru narodnih poslanika koji je usvojen bez javne rasprave. Isto važi za RIK u delu izrade izbornih podzakonskih akata koji se usvajaju u netransparentnoj proceduri bez javnih rasprava. Deo netransparentnosti čini i praksa da fizičko ili pravno lice koje uloži žalbu ne može njen sadržaj da obrazloži pred RIK-om, pred telom kojem žalbu i upućuje.

Svojim tumačenjem zakona i donetim podzakonskim aktima RIK je sebi i biračkim odborima omogućio diskreciono tumačenje sadržaja od građanina iskorišćenog biračkog listića. Na ovaj način je izmenom sadržaja podzakonskih akata izmenjen sadržaj zakona.

Na integritet izbora u delu transparentnosti utiče i činjenica da Agencija za borbu protiv korupcije nema rok za predstavljanje svog izveštaja o izbornom procesu. Slično važi i za REM koji nema obavezu da sadržaj metodologije svog monitoringa izveštavanja emitira tokom izborne kampanje, uključujući kriterijume za izbor emitera koji su predmet monitoringa, predstavi javnosti. Na integritet izbornog procesa utiče i činjenica da RIK ne objavljuje podatke o broju birača po biračkim mestima.

Pravna analiza je pokazala postojanje sukoba interesa u slučaju članova RIK-a, Nadzornog odbora Skupštine Srbije, neregulisanog sukoba interesa direktora Agencije za borbu protiv korupcije (prethodno člana i donatora vladajuće stranke), kao i činjenicu da su članovi Odbora Agencije predloženi od predsednika i Vlade Srbije. Ovome treba dodati i činjenicu da su neki članovi Saveta REM-a predloženi od strane poslaničkih grupa.

Rizik po integritet izbornog procesa predstavlja i činjenica da direktor Agencije za sprečavanje korupcije ima diskreciono pravo pri odlučivanju ko može da obavlja drugu javnu funkciju.

U ranijim izbornim monitorinzima koje je BIRODI sprovodio od 2012. ukazivali smo na nizak nivo izbornog integriteta medija. Oni su se svojim (ne)činjenjem pretvorili u sredstva za promociju i propagandu izbornih aktera. Štaviše, neki mediji su od 2016. godine (TV Pink) postali medijski perjanici izvršne vlasti, o čemu svedoči i to što su o opozicionim akterima izveštavali negativno.

Nalazi monitoringa medija nedvosmisleno pokazuju da je Aleksandar Vučić, kao predsednik Srbije, bio dominirajuća medijska figura. TV Pink je glavni kanal promocije ovog aktera, uz svesrdnu pomoć TV Prva i TV B92, što do sada nije bila praksa. Nezavisno od toga da

li su stranke vlasti ili opozicije, one su tokom izborne kampanje na televizijama sa nacionalnom frekvencijom bile marginalno predstavljene u odnosu na Aleksandra Vučića u svojstvu predsednika Srbije (28% od ukupno monitorisanog vremena). Stranke koje su učestvovala na izborima izrazito su pozitivno predstavljene, i to prvenstveno zahvaljujući mogućnosti da svoje promotivne sadržaje emituju kao novinarske priloge u centralnim informativnim emisijama. Nasuprot tome, stranke koje su bojkotovale izbore negativno su predstavljene. U svojim medijskim nastupima stranke su bile okrenute sebi i svojim liderima, a kada su pominjali građane, odnosno prioritete i društvene grupe, najviše su se referisali na građane uopšteno. I tokom ovog monitoringa smo utvrdili da mediji nisu radili svoj posao time što bi zapitkivali, analizirali, podsećali, već su držali mikrofon i omogućili partijske kamere.

Zahvaljujući svom medijskom položaju i nesankcionisanom sukobu interesa, predsednik Srbije je kreirao i nametao svoje prioritete i teme u izornoj kampanji. Što se tiče participativnosti, izborna kampanja je bila oligarhijskog karaktera, najveći uticaj na izborna dešavanja i tok izborne kampanje imali su predsednik Srbije kao neizborni akter, botovi i političke stranke, dok su ostali zainteresovani akteri, na čelu sa građanima, bili pasivni. Relevantno zakonodavstvo nije uopšte ili je negativno uticalo na izborni integritet. Slično vredi i za institucije koje imaju posredne ili neposredne nadležnosti tokom izbornog procesa, a koje su delimično, malo ili nimalo doprinele integritetu izbornog procesa.

Izborni integritet se sastoji od institucionalnog, normativnog i habitalnog (ponašajnog) aspekta. U sklopu njih imamo institucionalnu, normativnu, deliberativnu, reprezentativnu i posmatračku funkciju, što sve zajedno čini strukturalno-funkcionalnu analizu integriteta izbornog procesa.

Tabela 18. Strukturalno-funkcionalna analiza integriteta izbornog procesa

Aspekt	Funkcija	Akteri	Rezultat
Institucionalni	Institucionalizacija izbornog procesa koja definiše jasne uloge i funkcije u izbornom procesu, potrebne resurse, očekivane ciljeve i rezultate	Ustavni sud Upravni sud Narodna skupština Srbije Republička izborna komisija Regulatorno telo za elektronske medije Nadzorni odbor Narodne skupštine Srbije Agencija za borbu protiv korupcije Republičko javno tužilaštvo Zaštitnik građana Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	Nizak nivo institucionalnog integriteta
Normativni	Normativizacija izbornog procesa kojom se definišu prava, obaveze i sankcije	Ustav Srbije Zakon o izboru narodnih poslanika Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije Zakon o elektronskim medijima Zakon o predsedniku Republike Zakon o zaštiti uzbunjivača Zakon o upravnom postupku Zakon o oglašavanju Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Kodeksi	Nizak nivo uticaja na integritet izbornog procesa
Habitualni	Deliberacija je proces u okviru izbora kojim se definišu izborni prioriteta društvenih grupa na nivou društva	Mediji, agencije za istraživanje javnog mnjenja, sindikati, strukovna udruženja, udruženja privrednika, akademska zajednica, političke stranke, javni funkcioneri	Dominacija predsednika Srbije u definisanju prioriteta, pasivna izborna javnost
	Reprezentacija je zastupanje interesa društvenih grupa od strane izbornih lista i političkih stranaka	Političke stranke i izborne liste	Niska prepoznatost uvažavanja interesa birača
	Posmatranje izbornog procesa i ukazivanje na kršenje integriteta izbornog procesa	Nevladine organizacije, međunarodne organizacije, stručnjaci	Visok nivo učinkovitosti i integriteta u procesu posmatranja i ukazivanja na narušavanje integriteta

Na osnovu svega navedenog, možemo da zaključimo da je postojalo šest rizika po integritet izbora koji su sprovedeni u junu 2020. godine:

- Nizak nivo integriteta izbornog zakonodavstva
- Nizak nivo integriteta institucija
- Nizak nivo aktivnosti izbornih stakeholdera
- Nizak nivo integriteta medija
- Visok integritet organizacija civilnog društva koje monitorišu izborni proces
- Nesankcionisani sukob interesa predsednika Republike koji je definisao kriterijume i svojim rejtingom u javnom mnjenju uticao na sastav Skupštine Srbije koja ima nadležnost nadzora predsednika Republike. Time je novoizabrane poslanike stavio u zavisn odnos suprotan Zakonu o sprečavanju korupcije, član 40.

Izbori 2020. godine su sprovedeni u ambijentu industrije populizma (Gavrilović, 2020), koja je u funkciji reprodukcije lične vlasti Aleksandra Vučića, koji je objedinio javnu i partijsku funkciju. Počev od 2012. godine, u svojim monitorinzima medija BIRODI beleži rast vremena koje televizije sa nacionalnom pokrivenošću posvećuju Aleksandru Vučiću kao javnom funkcioneru (prvi potpredsednik Vlade Srbije, predsednik Vlade Srbije i predsednik Srbije) i predsedniku stranke, i to uz rast pozitivnog predstavljanja. Uporedo sa tim imamo trend rasta političke apstinencije i depolitizacije u društvu, kao i jačanje liderstva kao poželjnog modela političkog delovanja (osam od deset ispitanika preferira ovaj vid partijskog/političkog delovanja). Istovremeno, imamo rast autocenzure kod građanstva koje vidi da nije "pametno" javno govoriti ono što se misli. Tokom navedenog perioda oblikovao se sistem medija koji su postali sredstvo promocije, propagande i odmazde. Zajedno sa botovskim strukturama na socijalnim mrežama, takvi mediji čine zaštitni pojas lične vlasti Aleksandra Vučića.

Ako bi se vratili na Analitičku matricu integriteta, nalazi našeg istraživanja govore da je društvo Srbije kudikamo bliže autoritarnom modelu integriteta. Ovaj zaključak se bazira i na činjenici da je izborni proces regulisan posredovanjem poslanika Evropskog parlamenta, a ne onim što piše u zakonima i samim postupanjem nadležnih institucija.

Sledstveno svemu naznačenom, parlamentarni izbori 2020. bili su aklamativni izbori o vlasti predsednika Srbije, koji je svoje ime dao izornoj listi stranke koja u nazivu liste nije stavila sopstveno ime. Birači su bili u prilici da glasaju o listi koju je predvodio predsednik Republike i predsednik Srpske napredne stranke, što je suprotno članu 6. Ustava i Zakonu o sprečavanju korupcije, član 40. Aleksandar Vučić je sa pozicije predsednika Srbije, koristeći svoju javnu funkciju, uspeo da u medijima nametne svoje teme i prioritete. U tome je imao pomoć industrije populizma, koja je izborni proces svela na očuvanje/jačanje lične vlasti Aleksandra Vučića.

Krajnji rezultat ovogodišnjih parlamentarnih izbora je zarobljena Narodna skupština. Ona kao centralna institucija nacionalnog sistema integriteta neće biti u situaciji da obavlja svoju Ustavom i zakonom definisanu funkciju. Umesto manifestne, Skupština kao najviše demokratsko telo u Srbiji obavljaće latentnu (dis)funkciju.

Jasno je da istinsko unapređenje integriteta izbornog procesa nije moguće bez dekonstrukcije industrije populizma, koja je u Srbiji rodno mesto lične vlasti.

PREPORUKE

Na osnovu prethodno iznetih nalaza, Biro za društvena istraživanja predlaže sledeće preporuke za unapređenje normativnog i institucionalnog integriteta izbornog procesa i integriteta izborne javnosti:

1. Agencija za sprečavanje korupcije da uradi analizu rizika izbornog zakonodavstva, kao i zakona koji se neposredno odnose na prava i obaveze izbornih aktera i napravi predlog izmena. Ovo se posredno odnosi na usklađenost Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o predsedniku Republike, Zakona o elektronskim medijima i Zakona o političkim aktivnostima sa članom 6. Ustava Srbije koji reguliše oblast sukoba interesa.
2. Agencija za sprečavanje korupcije da uradi analizu rizika sukoba interesa u slučaju predsednika Srbije, a imajući u vidu član 6. Ustava Srbije, članove 40. i 41. Zakona o sprečavanju korupcije i članove 17. i 18. Statuta Srpske napredne stranke, a u svetlu člana 118. Ustava Srbije.
3. Izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije na način da predsednik Republike ne bude izuzet od primene člana 50. kojim se sprečava zloupotreba javnih resursa u partijske svrhe.
4. Agencija za sprečavanje korupcije da u okviru svog plana integriteta reguliše potencijalne sukobe interesa za funkcije direktora, pomoćnika direktora, članove Veća u odnosu na svoje predlagače i političke partije čiji su bili članovi ili su članovi povezana lica.
5. Izmeniti Zakon o predsedniku Srbije na način da se doda član kojim bi predsednik Republike po stupanju na funkciju dao ostavku na funkcije u političkoj stranci i o tome obavestio Narodnu skupštinu Srbije.
6. Izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije na način da političke stranke moraju da imaju svoj plan integriteta kao instrument etičkog upravljanja i uslov za dobijanje sredstava iz javnih izvora.
7. Izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije na način da se utvrdi rok u kojem Agencija za sprečavanje korupcije treba da objavi svoj izveštaj o izborima.
8. Agencija za sprečavanje korupcije da napravi analizu integriteta izbornog procesa na osnovu nalaza posmatračke misije ODIHR-a, i u to uključiti svoj izveštaj o izborima.
9. Urediti izbor članova Nadzornog odbora Narodne skupštine Srbije, i to na način da budu jasno definisani procedura kandidovanja i kriterijumi za predlaganje i izbor članova ovog tela, da predlagač ne može predložiti osobu koja je član političke stranke ili je u poslovnim ili nekim drugim odnosima sa političkom strankom, odnosno da je zaposlena ili ima poslovne odnose sa medijima u Srbiji. Promenom zakona urediti da predlagači mogu biti i drugi akteri, kao što su strukovna udruženja, univerziteti, organizacije civilnog društva i grupe građana.

10. Zaštitnik građana, poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i poverenica za ravnopravnost da proaktivno deluju tokom izborne kampanje na zaštitu prava građana koja su vezana za izborni proces.
11. Izmenom Zakona o zaštiti uzbunjivača dodatno precizirati zaštitu prava uzbunjivača u izbornom procesu i regulisati ulogu Republičke izborne komisije u procesu realizacije ovog Zakona.
12. Regulatorna agencija za elektronske medije da uspostavi praksu objave podataka monitoringa medija u čitljivom formatu na svojoj internet prezentaciji ili na prezentaciji <https://data.gov.rs/>
13. Regulatorna agencija za elektronske medije da u okviru svoje metodologije monitoringa izveštavanja emitera uvrsti merenje tonaliteta predstavljenih aktera.
14. Regulatorna agencija za elektronske medije da u skladu sa svojim nadležnostima spreči fenomen “partijskih kamera”.
15. Savet Regulatorne agencije za elektronske medije da napravi analizu izjava članova Saveta i utvrdi da li je dolazilo do kršenja Kodeksa od strane članova Saveta REM-a.
16. Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije da naprave analizu primene Kodeksa novinara Srbije tokom izborne kampanje, da izvrše izmene i unaprede mehanizme monitoringa i sankcionisanja kršenja Kodeksa.
17. Etička tela strukovnih udruženja i komora stručnjaka tokom izbornog procesa da prate sa posebnom pažnjom slučajeve kršenja etičkih kodeksa profesija od strane svojih članova, kao i da stvore uslove za njihovo prijavljivanje.
18. Udruženje istraživača tržišta i javnog mnjenja da uspostavi monitoring primene ESO-MAR i WAPOR kodeksa.
19. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog da predloži usvajanje zakona kojim bi se sprečilo delovanje tzv. fabrika botova.
20. Izmenom novog Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o advokaturi, a u svetlu sprečavanja sukoba interesa i kumulacije funkcija, izričito propisati da privremeni prestanak obavljanja advokatske delatnosti bude obaveza a ne stvar izbora, u slučaju da kao izabrani narodni poslanik, advokat postane i član drugih skupštinskih odbora/tela gde će imati uticaj na funkcionisanje sudova i tužilaštava. Po sadašnjem zakonodavstvu advokat koji je angažovan u nekom državnom organu, može da nastavi da se bavi advokaturom ukoliko nije zasnovao stalni radni odnos pri državnom organu, bez obzira na to što sada pri obavljanju državne funkcije može da donosi odluke i utiče direktno na rad sudova i tužilaštava i da utiče na izbor sudija i tužilaca.

