

Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima – problem „funkcionerske kampanje“ u Srbiji

Despot Kovačević¹

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija

doi: 10.5937/cm14-24355

Sažetak: Osnovna pretpostavka slobodnih i poštenih izbora je ravnopravnost učesća i ravnomerna predstavljenost svih kandidata i izbornih lista. Veoma važan faktor u ovom procesu predstavljaju mediji, s obzirom na to da su savremene demokratije nerazdvojive od medija. Uloga medija u promotivnim aktivnostima političkih partija regulisana je zakonima, ali je u proteklim godinama u Srbiji evidentiran veliki broj propusta. Kao najslabije regulisano polje u izbornim kampanjama jeste pitanje uloge javnih funkcionera i upotrebe javnih resursa u svrhe izborne kampanje. Ovakav vid promocije okarakterisan je kao funkcionerska kampanja, a mediji predstavljaju osnovno sredstvo u razvoju ovog problema. Predmet ovog rada je definisanje funkcionerske kampanje i analiza zakonskih rešenja u oblasti funkcionerske kampanje u Srbiji. Iako je ovaj fenomen poznat i utvrđen i ranije, ovako terminološki označen dobio je nove aspekte u periodu od 2012. godine i istaknut je kao jedan od ključnih problema u održavanju slobodnih i poštenih izbora u Srbiji. U zakonskom okviru uviđa se niz propusta, ali je očigledno da je sprovođenje postojećih zakona, takođe, veoma neefikasno. Funkcionerska kampanja bila je tema i razgovora o izbornim uslovima u Srbiji između vlasti i opozicije. Rad daje i analizu predloga rešenja koje je, 2019. godine, Vlada Srbije predložila Narodnoj skupštini.

Ključne reči: funkcionerska kampanja, izbori, izborna kampanja, javni funkcioner, mediji.

1. Uvod

Jedna od ključnih tema u političkom životu Srbije u vremenu potpune dominacije SNS-a i Aleksandra Vučića jesu funkcionerska kampanja i pitanja oko teško uočljive granice političke kampanje i redovnog rada funkcionera. Upotreba javnih resursa i funkcionerska kampanja predstavljaju jednu od spor-

¹ Kontakt sa autorom: despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs.

nih oblasti koje naglašavaju opozicione partije u svojoj ideji bojkota, a jedna je i od najvažnijih tema u dijalogu vlasti i opozicije uz posredstvo nevladinih organizacija i međunarodnih predstavnika. Kao ključni problem postavlja se uloga medija u celom procesu koji proizvode manjak konkurentnosti vlasti i opozicije i otvoreno pitanje statusa slobodnih i poštenih izbora. Drugi važan problem koji se javlja jeste nedovoljno jasno definisanje šta jeste, a šta nije funkcionerska kampanja, a samim tim i koje institucije imaju nadležnosti da reaguju i na koji način. Uključivanje ove teme u javni diskurs doprinelo je još većem nerazumevanju pojma, pogrešnim tumačenjima od strane javnosti, funkcionera i političara, kao i pozivanjem na primere iz stabilnih demokratija. U veoma lošoj medijskoj situaciji u Srbiji uz nepoštovanje i stalne prekršaje i novinarskih kodeksa i zakona, mediji imaju veoma važnu i odgovornu poziciju. Zatečeno stanje možemo definisati kao sveopštu kampanju u kojoj značajan deo medija daje veliki prostor i podršku ovom vidu kampanje, uz nereagovanja nadležnih institucija za regulaciju. Ovakva situacija doprinela je da upotreba javnih funkcija i resursa u kampanjama postane normalno stanje stvari, a ne prekršaj koji narušava osnovne principe slobodnih i poštenih izbora. Ideja ovog rada je da približi i objasni značenje pojma funkcionerske kampanje, odgovori na ključna pitanja i uzroke razvoja funkcionerske kampanje u Srbiji, analizira postojeće regulative i njene manjkavosti. Posebno važno je istaći da ovo nije nova pojava, ali sa promenom političkog konteksta i stanjem u medijima dobija nove oblike i znatno više urušava osnovne predispozicije demokratskog sistema. Kao centralna tema ovog rada, funkcionerska kampanja je dobar pokazatelj niza devijacija demokratije, a, pre svega, reč je o korupciji, manjku vladavine prava, zloupotrebi javnih resursa i medija, manjku transparentnosti i javnosti rada.

Pojam funkcionerske kampanje mogao bi se porediti sa pojmom državnog marketinga, ali deluje da je adekvatniji jer se svodi samo na vreme izborne kampanje i zloupotrebu javnih funkcija u tom periodu. Drugi vidovi promocije, koji su izvan perioda izborne kampanje, ne mogu se podvoditi pod pojam funkcionerske kampanje, iako se može govoriti o zloupotrebi javnih funkcija u partijske svrhe. U ovom radu analiziramo osnovne elemente definicije nedovoljno analiziranog pojma. U drugom poglavlju analiziraju se osnovni principi demokratskog društva i uloge medija u njima, kao teorijske osnove za razmatranje uloge medija u ostvarivanju slobodnih i poštenih izbora. Važan aspekt analize funkcionerske kampanje jeste njen nastanak, razvoj i okolnosti u kojima se od-

vija, zbog toga je politički kontekst (treće poglavlje) kao okvir u kojem dolazi do velikih manipulacija izbornom regulativom, kroz manjkavosti ove regulative i kroz kršenje odredbi zakona. Funkcionerska kampanja je veoma širok spektar mogućnosti narušavanja demokratskog izbornog procesa, zbog toga je cilj ovog rada i centralno (četvrto i peto) poglavlje posvećeno analizi definicije pojam i svih zakonskih rešenja kroz tri seta zakona koja neposredno i posredno regulišu ovaj domen. Opsežna analiza zakonske regulative doprinosi nam da utvrdimo sve mogućnosti za funkcionersku kampanju, iako nam politička praksa pokazuje da je zakonima moguće samo delimično regulisati spremnost javnih funkcionera da zloupotrebljavaju pozicije u izbornim kampanjama.

2. Uloga medija u demokratskim procesima

Odnosi između medija i demokratije mogu se analizirati na više nivoa, ali je osnovna premisa da razvoj medija doprinosi i razvoju kapaciteta za širenje demokratskih vrednosti. Ono što, ipak, jeste priroda političkih procesa u svetu jeste da mogućnosti upotrebe medija mogu ići i drugim, nedemokratskim pravcima. Kako ističe Džon Kin: „Tema demokratije i medija mora uvek ostati otvorena i sporna. Borba za demokratske medije jeste projekat u stalnom toku, bez konačnih rešenja” (Kin, 1995: 10). Osnovne pretpostavke demokratije i demokratizacije leže u javnosti, a savremene predstavničke demokratije dobijaju mogućnost za svoje etabliranje putem medija. Ako krenemo od osnovnih pretpostavki za demokratsko društvo, u njima se svakako nalazi i razvijena medijska sfera. Bez transparentnosti i javnosti rada nema demokratije, a u tom domenu mediji imaju najvažniju ulogu. U osnovi najvažniji bedemi demokratije, kako ističe Mil, jesu „sloboda štampe i glasanje” (Lou, 2012: 57). Navedeni principi ujedno su i najbolji opis važnosti medija za očuvanje demokratskih procesa. Ono što Robert Dal ističe kao pretpostavke (institucionalne garancije) demokratije, a u vezi je, zapravo, sa odnosom medija i demokratije u punom smislu, jeste važnost „alternativnih izvora informisanja” (Dal, 1997: 13). Dalova potpuna slika za demokratski ideal predviđa niz sloboda i prava, a sloboda izražavanja (govora) je jedna od osnovnih pretpostavki. Uz to, savremeni demokratski sistemi treba da stvaraju otvoreno polje alternativnog informisanja, jer bez njega nema ni mogućnosti da imamo slobodan i pošten izbor.

U lepezi demokratskih teorija možemo uvideti stalna naglašavanja važnosti medijskih sloboda i zaštićene medijske sfere. Tragom ovih zaključaka, deluje da

je međuuticaj politike i medija veoma značajan i za samu održivost demokratskog sistema. U savremenim političkim sistemima nema slobodnih i poštenih izbora bez slobodnih i nezavisnih medija. S obzirom na to da je došlo do predominantnog uticaja medija na politiku, tj. ne postoji važnije sredstvo promocije politika u demokratskom sistemu od medija, važno je istaći da oni postaju centralno mesto političke kompeticije. Kako ističe Orlović, „vladavina medija ili putem medija – mediokratije...u velikoj meri utiču na stvaranje javnog mnjenja, a time i na političku agendu, kao i na oblikovanje i ishode politika” (Orlović, 2015: 2), a na ovo možemo dodati da takva uloga medija znači da je snaga demokratskog sistema upravo u osnaženoj ulozi nezavisnih medija. Ipak, vršioći vlasti, u skladu sa svojim prioritetima, vršenju vlasti i reizboru, često na medije gledaju kao na sredstvo koje se mora držati pod kontrolom i deluju u tom pravcu.

Sumirajući multifunkcionalnost medija u demokratskim sistemima, Lisa Miler ističe da „liberalni model demokratije uglavnom zahteva od medija da distribuiraju kritičke informacije o javnim (*državnim*) poslovima u cilju osnaživanja građana da učestvuju u izborima i omogućće da oni koji upravljaju ostanu odgovorni” (Müller, 2014: 38). Ovo je ideal i za stabilne demokratske sisteme, koji su u novijem periodu pred velikim izazovima po ovim pitanjima, dok su u nestabilnim, tranzicionim zemljama sa nekonsolidovanim institucijama ti izazovi mnogo veći. Ulogu posmatranja, nadgledanja i informisanja o pitanjima od javnog interesa mediji u novim demokratijama često ne mogu da postignu. Ketrin Voltmer u analizi masmedija u novim demokratijama ističe da:

„mediji često nemaju dovoljno kvaliteta da bi igrali ključnu ulogu u promociji odgovorne i inkluzivne politike..često ih kritikuju da su preblizu nosioca političke moći što ih sprečava da budu efikasni čuvari (watchdogs), političko izveštavanje im je previše ‘tvrdoglavo’ (opinionated) da bi obezbedili uravnoteženo nadgledanje, dok komercijalni pritisci na vesti često podstiču prekomerno naglašavanje trivijalnog i popularnog na štetu ozbiljnih i važnih pitanja međuranodnih odnosa i složenih pitanja koja su na političkoj agendi” (Voltmer, 2009: 137–138).

Ova sažeta slika opisuje medije u novim demokratijama kao zavisne od politike i, često, vršilaca vlasti, ali govori i o manjku kapaciteta i resursa za autonomno i slobodno delovanje.

Iako se radi o kompleksnom odnosu medija i demokratije, za ovaj rad značajno je kakav je taj odnos u sistemima koji su u procesu demokratizacije, a posebno je značajna uloga medija u procesima ostvarivanja slobodnih i poštenih izbora. U procesu demokratizacije mediji imaju svoju ulogu, ali se od države do države razlikuju mogućnosti uticaja, demokratski kapaciteti i vrsta medija (*mainstream*/alternativni, nacionalni/internacionalni) (Randall, 1993). Bez obzira na razlike i doseg medija, njihova uloga u demokratizaciji važna je u svim aspektima između civilnog društva i države. U političkom smislu, bez slobode medija nema ni političkog pluralizma. Mediji su važan resurs komunikacije sa građanima i mobilizacije izborne podrške, ali da li će politički akteri učestovati u „medijskoj igri“ zavisi od drugih resursa koje partije imaju na raspolaganju (Voltmer & Sorensen, 2019: 46). Većina novih partija u novim demokratijama suštinski su nepovezane u širim društvenim okvirima izvan partijske elite (Katz & Mair, 1995), pa je medijska logika dominantna. Međutim, etabliranjem partija koje nisu ni demokratizovane, kao što je slučaj sa Srbijom (Pavlović, 2007; Tomović & Kovačević, 2016), i njihovim organizacionim osnaživanjem dolazi do dominacije političke logike. Partije, posebno one na vlasti, gledaju na medije kao sredstvo za promociju, a sve manje kao autonomnu i nezavisnu sferu.

U ovom domenu ne možemo jasno razdvojiti redovno funkcionisanje od izborne kampanje, s obzirom na to da imamo očigledno poklapanje procesa. Ipak, fokus rada je na izbornim kampanjama i kako u njima mediji utiču na konkurenciju na političkom tržištu. Način na koji demokratije sprovode izborne kampanje podjednako je važan kao i sami rezultati glasanja (Mancini & Swanson, 1996). Izbor vršilaca vlasti, predstavnika građana u parlamentu i svaka druga vrsta izbora od suštinske su važnosti, ali organizacija i uslovi za slobodne i poštene izbora su razmeđe između demokratije i drugih vrsta režima. Kako Šedler ističe, postoje i izbori bez demokratije, a među nizom manjkavosti navedena je restriktivnost u pristupu medijima i novcu, odnosno, da bi izbori bili demokratski, potrebno je da postoji ravnomeran pristup medijima, alternativnom informisanju o izbornoj ponudi i sredstvima za učešće (Schedler, 2002: 39). Ukoliko uzmemo u obzir važnost medija, ali i njihovu ograničenost u novim demokratijama, uz niz drugih izazova, uviđamo ih kao potencijalno veoma uticajne faktore u kampanjama koji mogu da iskrive sliku stvarnosti, da izbace iz ravnoteže političku konkurenciju i da na bitnim događajima pređu granicu profesionalnosti, a time i zamagle redovno delovanje političkih funkci-

onera u izbornoj kampanji. Upravo ovakva situacija doprinosi mogućnostima zloupotrebe javnih funkcija i resursa u izbornim kampanjama. Ipak, kako bi se uvidela celokupna slika o ulozi medija u demokratskim izborima, važno je istaći „da se uloga medija kontinuirano razvijala zajedno sa istorijskim i kulturnim faktorima, koncepcijama građanstva i, što je najvažnije, razvojem novih sredstava i tehnologija” (Rajesh, 2018: 8). U tom pogledu, mediji nisu odvojeni od sveukupnog stanja demokratije i kapaciteta institucija sistema, pa je prevashodni zadatak objašnjenje političkog konteksta koji daje jasne pravce delovanja političkih subjekata i dovodi nas do srži problema koji analiziramo u vidu promocije kroz upotrebu javnih funkcija i resursa. Jedan od novih izazova s kojim su se susreli demokratski sistemi jeste i porast populizma, a nezavisni mediji su jedan od centralnih subjekata koji se našao na udaru populista. Kako Miler ističe, cilj populista je da se „otarase novinara” (Miler, 2017: 43), jer i sama ideja pluralizma mišljenja kosi se sa populističkim idejama homogenizacije, ali i funkcionalno mediji su problem jer populistički žele neposredan kontakt sa narodom. Ujedno, populistički pokušavaju da kreiraju svoju medijsku sferu i da svaki vid alternativnog infomisanja spreče. Demokratije se nalaze pred izazovom populizma koji se etablira kroz izbore na kojima populistički u vremenima krize (ekonomske, migrantski i sl.) dobijaju podršku kroz manipulisanje masama. Da bi se zaštitila od populista, demokratija treba da radi na osnaživanju slobodnih i poštenih izbora u kojima će se (kroz medije) odigravati demokratska kompeticija.

3. Politički kontekst

U novijoj političkoj istoriji, Srbija je prošla kroz niz reformi i transformacija sistema koje su rezultirale krupnim promenama, ali i umanjenim demokratskim kapacitetima. Polazeći od promena 2000. godine, Srbija je u procesu konsolidacije demokratije prošla kroz ubistvo premijera (2003), reformu zajedničke države sa Crnom Gorom, a zatim i referendumski razlaz (2006), novi Ustav (2006) uz nedovoljno transparentan i ubrzan proces donošenja i usvajanja, jednostranog proglašavanja nezavisnosti dela teritorije – Kosova i Metohije (2008) i niz drugih događaja koji su bitno uticali na stanje demokratije u Srbiji. U svim tim godinama, Srbija nije uspela da izgradi stabilne institucije sistema, iz čega proizilazi veoma nisko poverenje građana u institucije. Nasleđe starog komunističkog režima prenelo se i na novi sistem. Pavlović i Antonić ističu dve mane

izbornih procesa u vreme Slobodana Miloševića: a) izbori su bili „nedovoljno pošteni i ne sasvim slobodni“ (Pavlović & Antonić, 2007: 85); b) postojala je „neravnopravnost opoziciji u najuticajnijim javnim glasilima“ (Pavlović & Antonić, 2007: 85). Iako su postojali i mediji koji nisu bili pod kontrolom vlasti, oni su bili predmet pritisaka i ucena, Kako Goati ističe: „Miloševićev režim je u junu 1997. nagovestio zatvaranje lokalnih TV i radio stanica u Srbiji (oko 170 zato ‘što nemaju uredne dozvole’) što bi još više otežalo i onako inferiornu medijsku situaciju opozicionih partija” (Goati, 2013: 66). Ove najave se nisu u potpunosti ostvarile, ali je prema izveštajima rezultat najave bilo privremeno zatvaranje oko 77 medija (Dolenec, 2013: 173). Ovakva situacija nije davala izgleda za razvoj demokratskih procedura i medijskih sloboda. Pavlović i Antonić ističu da je prva mana uklonjena odmah posle demokratskih promena 2000. godine, ali da je neravnopravnost u medijima ostala sve do izbora 2003. godine (Pavlović & Antonić, 2007: 86), da bi se nakon toga periodično popravljala situacija za osamostaljivanje medija od vlasti (zakonima o radiodifuziji 2002. i 2004. godine, nadležnosti RRA oko frekvencija i sl.) (Pavlović & Antonić, 2007: 112). Ovim potezima jeste dat okvir za poboljšanje položaja medija, ali je pitanje njihovih kapaciteta (resursa) i način funkcionisanja ostalo u velikoj meri nerešeno. Jedan od prostora koji nije samo institucionalan, tiče se i komercijalnih potreba medija, a situacija ide u pravcu sve većeg političkog uticaja na medije.

Velikim političkim promenama 2012. godine i porazom petooktobarskih partija ušlo se u novu fazu političkog života. SNS, kao dominantna partija u partijskom sistemu, došla je do stabilne većine uz nepostojanje izvesne i snažne alternative. Očigledan porast populizma u Srbiji i slabljenje demokratskih kapaciteta neki su od rezultata ovakve situacije. Mediji su bili u fokusu vladajuće partije i kroz niz poteza išlo se ka ponovnom uspostavljanju lojalnih medija (Bieber, 2018: 346) kroz stvaranje tabloida, preuzimanje postojećih medija, instaliranje partijski podobnih u tela za nadzor i kontrolu, uz isključivost i kampanje protiv svih drugih medija koji ne promovišu rad vlade kao pozitivan. Ovo je samo jedan od domena koji su nazadovali po svim demokratskim parametrima, ali ono što posebno zabrinjava, kako naglašava Vladislavljević, jeste da je gašenje medijskih sloboda uz zloupotrebu javnih resursa u partijske i izborne svrhe prošlo bez značajnijeg grupnog otpora (Vladislavljević, 2019: 304). Iako se pojavljuju povremeni građanski protesti (zbog slučaja Savamala,

posle predsedničkih izbora 2017, posle napada na Borka Stefanovića i sl.) iz tih protesta ne uspeva da se zaustavi pad demokratije u Srbiji. Razbijena i fragmentirana opozicija, mediji pod kontrolom i permanentni napadi na one koji nisu, nereagovanje institucija na sve to doprinelo je da se Srbija nađe u poziciji da ne mogu da se ispune ni osnovni principi slobodnih i poštenih izbora. Izveštaji o zloupotrebi medija govore o potpunoj predominaciji Vučića i SNS. Primera radi, samo u kampanji 2017. godine na 6 najgledanijih televizija Vučić bio je ubedljivo prvi sa 31% vremena kao premijer i 17% vremena kao kandidat za predsednika, dok prvi sledeći ima jednocifren procenat prisustva (BIRODI, 2017). Uz ogromnu neravnomernost predstavljanja ide i pitanje pozitivnih i negativnih izveštavanja, tako da na većini televizija (Pink, Happy, B92, Prva) ne možete čuti negativne vesti o Vučiću i ne možete čuti pozitivne vesti o većini opozicionih kandidata.

Prema izveštajima Fridom Hausa za 2018. godinu, Srbija je prešla iz kategorije „slobodnih“ u kategoriju „delimično slobodnih“ zemalja (Freedom House, 2018) sa smanjenjem vrednosti u političkim pravima (izborni proces, participacija) i u građanskim pravima (sloboda izražavanja i mišljenja). Važno je istaći da u Srbiji prvi put posle 1990. godine jedna politička partija ima mogućnosti da sama formira parlamentarnu većinu i vladu. Ipak, u kreiranju vlade učestvuje niz političkih partija, tako da se dobija širok spektar ideja koji popunjava većinu ideoloških pozicija, bar onih koje su u programima partija. Jak lider, jaka partija i nepostojanje prave alternative dobar su okvir za kreiranje populističkih narativa u kojima mediji igraju ključnu ulogu. Predominacija SNS-a uticala je bitno i na stanje u medijima. Srbija je, prema Indeksu medijskih sloboda (*World Freedom Press Index*), nazadovala u proteklom periodu, pa u 2019. godini zauzima 90. mesto u svetu, što je znatno lošija pozicija nego u ranijem periodu (npr. 2013 – 63, 2014 – 54) (RSF, 2019). Jovanka Matić daje opsežnu sliku stanja medija i njihovog odnosa sa trenutnom vlašću, a možemo izdvojiti:

„iskorišćavanje privatizacije da se direktno državno upravljanje medijima u državnoj svojini zameni upravljanjem u interesu vlasti od strane pojedinaca ili grupa u klijentilističkim odnosima sa vlašću, uspostavljanje finansijske zavisnosti javnih medijskih servisa RTS i RTV od državnog finansiranja... pasivizacija Regulatornog tela za elektronske medije“ (Matić, 2017: 138).

Uz sveopšti trend medijskog senzacionalizma dolazi i do značajnog gubitka objektivnog i potpunog informisanja građana, uz stotine prekršaja principa na

kojima se zasniva rad medija. Matić dodaje da su glavna sredstva propagande od strane vlasti usmerena preko „najpopularnijih (RTS), najkomercijalnijih (TV Pink) i najtabloidnijih medija (dnevnik Informer i Srpski telegraf) (Matić, 2017: 138). Prema istraživanju iz 2017, skoro 60% (29.5% potpuno, 28.8% uglavnom) građana se slaže da sloboda medija u Srbiji mnogo više zavisi od političara nego od novinara (Lutovac, 2017:19). S druge strane, CRTA u svojim preporukama ističe da građani podržavaju inicijative koje idu u smeru slobodnih i poštenih izbora. Naime, 36% građana sigurno i 29% verovatno bi podržalo inicijativu za kontrolu i nadzor jednakog pristupa medijima svima koji učestvuju na izborima, dok bi inicijativu za kontrolu i nadzor upotrebe državnih resursa u svrhe promocije u izbornoj kampanji podržalo 36% građana sigurno i 26% verovatno (CRTA, 2019).

U takvom odnosu na relaciji vlast–mediji kao proizvod imamo stalno kreiranje afera i kriznih situacija, kao i smanjivanje efekata takvih događaja ukoliko su uključeni vršioци vlasti. Jedan od najboljih pokazatelja stanja je i činjenica da su se teme rata i konflikata u dva lista (Informer, Srpski telegraf) u toku 2018. godine našla čak 265 puta na naslovnim stranama (Danas, 2018). Treba naglasiti da sve navedene pojave nisu nastale u toku mandata trenutne vlasti, nego da je ovakva atmosfera imala svoje oblike i u prethodnim mandatima vlada, ali je u proteklih nekoliko godina dobila znatno šire razmere. U ovakvom medijskom i političkom kontekstu stvoreni su svi preduslovi za vođenje permanentne političke kampanje, pa su primeri upotrebe javnih funkcija i resursa u svrhe izborne kampanje dobili znatno šire domete. Kao i sa medijima, ovo nisu nove pojave u Srbiji, ali je sa potpunom neuravnoteženošću u političkoj konkurenciji došlo do znatno većih učinaka po mogućnosti da se održe slobodni i poštenu, demokratski izbori. Posebno nerazumevanje nastaje na temi „izbornih pravila“ i „izbornih uslova“ pa, iako su pravila ostala ista, uslovi su se bitno menjali – pre svega, kroz stanje u medijima. U prikazanom kontekstu dolazimo i do ključnih problema koje analiziramo, a ogledaju se u pojmu „funkcionerske kampanje“.

4. Šta je funkcionerska kampanja?

Termin „funkcionerska kampanja“ nije poznat u teoriji i nema do kraja jasnu definiciju, pa je i predmet tumačenja istraživača, analitičara i političara u Srbiji. Naime, sve ono što se podrazumeva pod ovim pojmom deo je regulative u mnogim zemljama sveta kao vid korišćenja javnih funkcija i javnih resursa

u izbornim kampanjama, ali u uporednoj praksi ne možemo naći ovaj termin označen kao „funkcionerska kampanja“. Kako ističe Atlagić, pozivajući se na druge autore (Milivojević & Matić, 1993; Matić, 2007), ovaj pojam se može dovesti u vezu sa ranije definisanim pojmom „državnog marketinga“ (Atlagić, 2019: 13). Svakako da delovanje javnih funkcionera u kampanjama postoji i u uporednoj praksi i razlikuje se u starim i novim demokratijama. Takva razlika ne nastaje samo po pitanju rešenja, nego i po pitanju prakse koja zavisi od nivoa demokratske društva. U SAD-u ova pojava vezuje se za predsednike koji pokušavaju da budu reizabrani kroz „Rose Garden strategy“² koristeći sve mogućnosti promocije. Sa porastom značaja medija u kampanjama, upotreba javnih resursa i funkcija dobija znatno drugačije oblike. Ipak, jasna distinkcija se mora napraviti između stabilnih demokratskih društava i tranzicionih, nekonsolidovanih u kojima nemamo izgrađen nezavisan sistem institucija nadzora i kontrole. Niz institucija se bavio ovim pitanjima i u praksi se mogu videti različita rešenja, koja su nužno kontekstualizovana i zbog institucionalnih i zbog socio-strukturnih uslova koji postoje u različitim zemljama. Nivo mera može ići od različitih Kodeksa ponašanja (*Code of conducts*) preko zakonskih propisa pa sve do ustavnih kategorija (IDEA, 1999), ali nijedan od propisa nije garancija ravnomernog predstavljanja i umanjanja zloupotrebe javnih resursa i funkcija. Međunarodne organizacije (OSCE/ODIHR, Venecijanska komisija i sl.) koje se bave pitanjima slobodnih i poštenih izbora davale su preporuke o ravnomernoj zastupljenosti u izbornim procesima, o praćenju rada medija i ponašanju javnih funkcionera u kampanjama.³ Smernice i preporuke iz ovih dokumenata bliže određuju načine definisanja dozvoljenih delovanja u kampanjama i rada medija u cilju ravnomerne zastupljenosti, ali nam ne mogu dati načine da one budu poštovane.

Zapadni Balkan je od strane ovih organizacija zabeležen kao region sa problemima u sprovođenju izbornih procesa, pa je pokrenut i niz inicijativa i projekata unapređenja izbora (OSCE, 2018a). Jedna od posebno naglašanih stvari je unapređenje rada i kapaciteta tela za regulaciju medija kako bi se ostvarila „pluralistička i pravičnija kampanja“ (OSCE, 2018a). Slični primeri problema rav-

² Ova strategija se obašnjava kroz pokušaje predsednika da bude reizabran koristeći svoju poziciju, događaje u Beloj kući, svoj kabinet i sl. u svoje preizborne promotivne aktivnosti (Diaz-Rosillo, 2008: 726).

³ Videti: Priručnik za praćenje medija za misije za posmatranje izbora – OSCE/ODHIR, 2018; Smernice za ocenu zakonskog okvira izbora – OSCE/ODHIR, 2018; Zajedničke smernice OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije za sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u izbornom procesu, 2016. i sl.

nomerne zastupljenosti kandidata i lista koja je narušena kroz delovanje javnih funkcionera imale su i Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Severna Makedonija. U BiH se ovaj domen reguliše kroz sveobuhvatni *Izborni zakon BiH* koji daje pravila vođenja kampanja u cilju sprečavanja povlašćenog položaja i kroz tri institucije se vrši nadzor i kontrola: Centralna izborna komisija, Vijeće za štampu i Regulatorna agencija za komunikacije (Kovačević, 2018: 123–124). Kao dopirnos regulativi, BiH je usvojila i *Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora*, koji je usvojen 2010. i na 6 strana bliže definiše ponašanje aktera u kampanji. Slučaj BiH ipak je specifičan zbog prirode i ustrojstva više nivoa vlasti, pa kršenje odredbi zakona koje dolazi sa svih strana narušava izbornu atmosferu slobodnih i poštenih izbora, ali ne pravi u ekstremnoj meri neravnomerno predstavljanje kao što je to u Srbiji. Sličniji primeri u ovom domenu su Crna Gora i Severna Makedonija. U oba sistema političke krize su dovodile do pokušaja za promene ka slobodnim i poštenim izborima. S obzirom na to da je DPS na vlasti od uvođenja višepartizma ovaj partijski sistem beleži široke razmere razvijenog klijentelizma i monopola nad javnim resursima (Komar & Živković, 2016: 9). U Crnoj Gori je bilo više pokušaja da se spreči raširen klijentelizam, od usvojenih izmena zakona do obaranja pred Ustavnim sudom, kreirao se zakonski okvir (*Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja*) koji nosi osnovne principe iz preporuka međunarodnih organizacija, ali ipak se ne vide pomaci. Velika politička kriza koja je zadesila Makedoniju posle desetogodišnje suverene vladavine Gruevskog proizvod je niza devijacija demokratskih procesa, a, pre svega, korupcije i velikih zlupotrebe javnih resursa i funkcija u partijske svrhe. Iako se zakonski okvir o izborima menjao i dopunjavao periodično, tek nakon tzv. Pržinskog dogovora vlasti i opozicije došlo se do modela kojim se pokušava doći do ravnogernog odnosa aktera u izbornoj kampanji i sprečavanju koruptivnih radnji i zlupotrebe javnih resursa i funkcija. U skladu sa dogovorom, menjan je niz zakona, a najvažnija stavka uneta je u *Zakon o vladi (Закон за владата на РМ, чл. 43)* kojim se 100 dana pre izbora formira prelazna (tehnička) vlada koja treba da sprovede parlamentarne izbore.

U našim okvirima pojam „funkcionerska kampanja“ nastao je 2012. godine⁴, a od tada je u tom obliku i predmet analize niza organizacija koje se bave

⁴ Prema autorima koji se bave ovim fenomenom, Zlatko Minić ističe da je pojam prvi upotrebio Zoran Gavrilović (BIRODI) u kampanji 2012. godine (Peščanik, 2019).

monitoringom izbornih kampanja. U pokrenutom dijalogu vlasti i opozicije, kao posrednici, nevladine organizacije su pokušale da daju preporuke. Za izbore 2020. CRTA je od svojih 60 preporuka izdvojila najvažnije, a prve dve su: sprečiti zloupotrebu javnih resursa i obezbediti ravnomernu medijsku zastupljenost (CRTA, 2019). U analizama Transparentnosti Srbija, termin funkcionerska kampanja „označava aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koja se prikazuje kao njihov ‘redovan rad’, a suštinski su deo političke promocije“ (Minić & Nenadić, 2017: 5). Dakle, kao najvažnije elemente u definisanju funkcionerske kampanje možemo da istaknemo nekoliko pojmova:

- a) javni funkcioner,
- b) javni resursi (za redovno delovanje i za izbornu kampanju),
- c) izborna kampanja,
- d) mediji (kao sredstva za promociju redovnog rada u svrhe izborne kampanje).

Opšte posmatrano, pod javnom funkcijom bi se podrazumevalo svako delanje u javnim institucijama i preduzećima na svim nivoima na pozicijama na koje se dolazi putem određene vrste izbora ili konkursa. Ipak, za svaku od država, ovakav vid delanja uređuje se zakonima tako da opseg javnih funkcija može da bude različit zavisno od države o kojoj se govori. Prema postojećem zakonodavstvu u Srbiji, pod javnom funkcijom podrazumeva se da je „funkcioner 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“ (*Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, čl. 2). Ovako definisana pozicija javnih funkcionera ima manjkavosti u pogledu tzv. „ćerki-firmi“ koje osnivaju javna preduzeća, na šta se ukazivalo iz Agencije za borbu protiv korupcije i Transparentnosti Srbije (RTS, 2013). Naime, regulatorna tela i nevladine organizacije su ukazale na propuste u delu firmi koje osnivaju javna preduzeća, u kojima ostaje prostor koji nije definisan obavezama javnih funkcionera pa samim tim ne podležu regulativi koja ih obavezuje za davanje izveštaja.

Javni resursi kojima raspolažu javna preduzeća, institucije i funkcioneri često su predmet zloupotrebe u izbornim kampanjama. Ovde treba razdvojiti

sredstva koja kandidati i partije dobijaju za kampanju iz javnih izvora, sredstva za redovan rad političkih partija i resurse koji se koriste u redovnom radu funkcionera, preduzeća i institucija. Javni resursi za redovan rad često su sredstva koja se koriste u kampanji i oni predstavljaju zloupotrebu koja je evidentirana u izveštajima iz monitoringa kampanja (Transparentnost Srbija, 2012; 2014). Samo deo tih resursa, kada se koristi od strane javnih funkcionera, jeste sredstvo u funkcionerskoj kampanji, ali ostali primeri upotrebe javnih resursa su deo sličnog procesa zloupotrebe javnih resursa.

Izborna kampanja je „skup aktivnosti političkog subjekta od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora“ (*Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, čl. 2). U tom periodu aktivira se niz zakonskih odredbi koji regulišu ponašanje političkih aktera, kao i obaveze institucija koje se tiču izborne kampanje, izbora i regulacije rada medija. Iako period pre raspisivanja izbora, pa čak i tokom celog mandata, može da nalikuje funkcionerskoj kampanji, samo za vreme izborne kampanje možemo govoriti o funkcionerskoj kampanji jer se neposredno tiče i u vezi je sa tačnim datumom izbora i jasne ponude biračima.

Bez medija skoro da nema ni funkcionerske kampanje. Iako postoje različiti vidovi vođenja izborne kampanje (javni skupovi, predizborni materijali, direktan kontakt sa biračima), bez medija je teško zamisliti izbornu kampanju. Kako mediji svih oblika multiplikuju domete izborne kampanje, tako deluju i na vidove funkcionerske kampanje. Uvećavanjem dometa promocije uvećava se i rezultat zloupotrebe javnih funkcija u izornoj kampanji. Nedovoljno jasno odvojene javne funkcije i kandidatsko, partijsko delovanje često dovodi građane u zabludu i narušava demokratsko nadmetanje kandidata iz vlasti i opozicije. Potrebe izbornih štabova podstiču stalno stvaranje događaja koji se prenose kao vest kroz medije, a zapravo je reč o „pseudodogađajima“ (Boorstin, 2006: 82). Kako ističe Valić Nedeljković: „Često se kao sinonim za pseudodogađaj upotrebljava sintagma ‘medijski događaj’ jer se ti događaji i organizuju samo da bi ih mediji zabeležili.“ (Valić Nedeljković, 2007: 69). Priroda ovih događaja, sa manjkom spontanosti, planiranim segmentima, prilagođenim porukama i grupi koja ih prima (Valić Nedeljković, 2007: 69–70), nedvosmisleno ide uz prirodu i potrebe funkcionerske kampanje. Redovan rad funkcionera (poseta lokalnim samoupravama, otvaranje različitih gradilišta, fabrika i sl., obilasci obrazovnih i socijalnih ustanova itd.) često se multiplikuju u izbornim kampa-

njama i upravo tada postaju pseudodogađaji koje prenose mediji kao vest, a suštinski postaju funkcionerska kampanja. S obzirom na to da ovakvi događaji ne ulaze u zakonsku regulativu kao deo predizbornih programa, partije i kandidati vlasti ih koriste veoma često jer ne podležu ni kontroli troškova kampanje (videti Minić & Nenadić, 2017: 5). U takvom odnosu proizvodi se neravnomerno predstavljanje kandidata i partija u medijima, pa samim tim krše se i osnovni principi slobodnih i poštenih izbora. U Srbiji se ovaj vid događaja i kampanja vrtoglavo razvijao, a zakonska regulativa nije ih pratila, pa su upitni postali i osnovni demokratski principi.

5. Regulacija funkcionerske kampanje u Srbiji i njene manjkavosti

Niz zakona koji reguliše funkcionisanje i finansiranje političkih subjekata i izbornih aktivnosti, kao i rad medija, bavi se i pitanjima koja podrazumevaju ono što prepoznamo kao funkcionersku kampanju. Jedan od najslabijih delova regulacije izbornog procesa je upravo „ponašanje medija u kampanjama u cilju obezbeđivanja ravnopravnosti učesnika izbora“ (Slavujević, 2017: 20; Atlagić, 2019: 12). Važno je napomenuti da se u ovoj oblasti intezivno radi na poboljšanju zakonodavstva, ali s obzirom na to da, osim manjkavosti zakonskih rešenja, imamo i kršenje zakona, prvenstvena važnost je na poštovanju propisa od strane institucija i političkih subjekata. Transparentnost Srbija je u svom priručniku uradila značajnu analizu zakonskih rešenja o pitanju funkcionerske kampanje (Minić & Nenadić, 2017: 7–13). Za potrebe ovog rada koristiću njihovu pristup analizi regulative, ali ću razdvojiti tri grupe propisa: a) zakone koji regulišu delatnost i funkcionisanje političkih subjekata i javnih funkcionera – kao subjekata funkcionerske kampanje, b) zakone, pravilnike i kodekse koji regulišu rad medija, c) zakone koji regulišu izborni proces i time regulišu obe prethodne oblasti. Postojeća analiza biće nadograđena novim rešenjima koja su se usvajala u periodu pre i posle razgovora vlasti i opozicije koji su organizovani pod okriljem nevladinih organizacija.

Prvu grupu propisa čine: *Krivični zakonik*, *Zakon o budžetskom sistemu*, *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, *Zakon o Vladi*, *Zakon o lokalnoj samoupravi* (Minić & Nenadić, 2017: 7–10). Ovoj grupi propisa treba dodati i *Zakon o sprečavanju korupcije*. S obzirom na to da je u procesu regulisanje ovog problema, važno je ukazati na *Za-*

ključak Vlade od 23. septembra 2019. i Predlog izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o sprečavanju korupcije, koje je Vlada uputila Narodnoj Skupštini (13. novembar 2019.).

Pre samog narastanja problema, postojala je regulativa koja je samo delimično uređivala pitanja uloge javnih funkcionera tokom izborne kampanje. Počevši sa *Krivičnim zakonikom* koji samo načelno dotiče ova pitanja, govori se o kazni za zloupotrebu koju može da načini službeno lice (samim tim i javni funkcioner) u pribavljanju koristi za sebe druga pravna i fizička lica (što mogu biti i kandidati i partije na izborima) (videti: *Krivični zakonik*, čl. 359; Minić & Nenadić, 2017: 7). Na sličan način reč je o javnim funkcionerima i u *Zakonu o budžetskom sistemu*. Kako ukazuju Minić i Nenadić, povrede ovog zakona od strane javnih funkcionera, a koje mogu da se okaraterišu kao funkcionerska kampanja (npr. isplata socijalne pomoći), ne podležu odgovornosti ni sankciji (Minić & Nenadić, 2017: 7).

Iz ovih opštih odredbi koje mogu ukazati na kršenja zakona, a u kojima može biti i elemenata funkcionerske kampanje, možemo preći na zakone koji se direktno bave onim pitanjima koje smo definisali kao političku aktivnost. Prvenstveno je reč o *Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije*, u kojem se regulišu: a) upotreba javnih resursa od strane javnih funkcionera i b) predstavljanje javnih funkcionera u toku izborne kampanje – prema članu 29. „Vršenje funkcija u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu”. Ovaj zakon, na određeniji način nego prethodno navedeni propisi, definiše mogućnosti javnih funkcionera u političkim aktivnostima. Jasno i nedvosmisleno se ističe da funkcioner „ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka” (*Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, čl. 29), s tim što se podrazumeva da postoje izuzeci od ovog stava zbog „zaštite lične bezbednosti” (*Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije*, čl. 29), što je, naravno, deo propisa i procedura zavisno od bezbednosnih procena. Druga važna stvar koja se reguliše ovim zakonom je obaveza funkcionera da „uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši funkciju ili stav političke stranke, odnosno, političkog subjekta” (*Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije*, čl. 29), uz propisane kazne o kršenju ovog člana. Ovaj Zakon je jedan od onih u kojima se pronalaze manjkavosti, pa je Vlada Srbije usvojila predlog o izmenama i dopunama koje se tiču jasnog definisanja pojma „javni resurs” (*Zakon o agenciji*

za borbu protiv korupcije, čl. 1). Prema predlogu Vlade, najvažniji član koji se menja u ovoj oblasti glasi:

„Funkcioner ne može da koristi javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje javnih resursa u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanja birača da za njih glasaju na izborima, odnosno da bojkotuju izbore, kao i korišćenje javnih resursa za druge vidove političkih aktivnosti, kao što su rad sa biračima i članstvom, organizovanje i održavanje skupova i promocija, izrada i podela reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija, političko oglašavanje, istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške i konsultantske usluge i sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti.” (čl. 29. stav 2.)

Po istom predlogu dodat je i novi stav 5. koji glasi:

„Funkcioner ne može da koristi javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje tih javnih skupova i susreta za javno predstavljanje učesnika u izborima i njihovih izbornih programa, pozivanje birača da za njih glasaju na određenim izborima, odnosno da bojkotuju izbore.” (čl. 29, stav 5.)

Uz uvećanje novčanih kazni za kršenje ovih zakonskih odredbi, iste stavke zamenjene su i dopunjene predlogom Vlade u *Zakonu o sprečavanju korupcije* kojim se reguliše ista oblast koja se pojavila u oblicima funkcionerske kampanje. U ovom Zakonu radi se o članovima 2, 50, 103. Ovim izmenama precizirano je ponašanje javnih funkcionera, što bi moglo da bude efikasno rešenje ukoliko bi se sprovodilo. Ipak, ostaje sumnja da do toga može doći, s obzirom na to da se ranija regulativa, koja je bila znatno opštijeg karaktera, nije praktikovala u ponašanju javnih funkcionera.

S obzirom na to da se u prethodnim propisima govori o sveukupnom delovanju funkcionera u političkom životu, *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti* na poseban način definiše troškove izbornih kampanja koji se na najneposredniji način tiču i oblika funkcionerske kampanje i zloupotrebe javnih resursa. Zakonski regulisane obaveze izbornih lista o izveštavanju Agencije za borbu protiv korupcije prvi su zahtev koji može ukazati na kršenje propisa. Već je ranije ukazano na budžetsku liniju (novčana sredstva, usluge i dobra iz

javnih resursa) koja je propisana zakonom za finansiranje političkih subjekata za redovan rad i kampanju, a u ovom zakonu se reguliše u tri člana (čl. 4; čl. 5, čl. 6). Ovim zakonom se u članu 12 ukazuje na zabrane finansiranja između ostalih i od strane

„javnih ustanova, javnih preduzeća, privrednih društava i preduzetnika koji obavljaju usluge od opšteg interesa; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala; drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja... pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospelu, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, osim ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno” (*Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, čl. 12).

Osim zabrane koja se tiče svih mogućnosti funkcionerske kampanje, Minić i Nenadić ističu da i „usluge pružene bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih” (Minić & Nenadić, 2017: 8), što podrazumeva regulaciju upotrebe ljudskih resursa, pa i javnih funkcionera.

Dva važna zakona za ovu oblast jesu *Zakon o Vladi* i *Zakon o lokalnoj samoupravi* koji bi trebalo da regulišu rad dela javnih funkcionera u predizbornom periodu tj. rad funkcionera koji su u „tehničkom mandatu”. Minić i Nenadić ističu da ovi zakoni ne propisuju jasna ovlašćenja funkcionerima sem tekućih obaveza i poslova, ali da ostaje prazan prostor regulacije oko pitanja pokretanja i najava novih projekata i otvaranja završenih (svih vrsta svečanosti) (Minić & Nenadić, 2017: 10–11), što ostavlja veliki prostor za organizaciju pseudodogađaja i promotivnih aktivnosti koje su tipičan primer funkcionerske kampanje. Ovo treba istaći kao najvažniju manjkavost, s obzirom na to da je ovaj neregulirani prostor najviše upotrebljavan za kreiranje funkcionerske kampanje koja se obrazlaže kao redovan rad i predstavlja kao praksa svih razvijenih demokratija.

U drugu grupu propisa ulaze *Zakon o javnom informisanju i medijima*, *Zakon o elektronskim medijima*, *Zakon o javnim medijskim servisima*, *Zakon o oglašavanju*, *Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga* (Minić & Nenadić, 2017: 11–12). Ono što je prvi utisak jeste da, bez obzira na broj i kvalitet propisa, Srbija ima problem sa poštovanjem i sprovođenjem ove regulative. Osnovni zakon u ovoj oblasti, *Zakon o javnom informisanju i medijima*, definiše najvažnije principe rada medija i delovanja u interesu javnosti, sa svim pravima i obavezama. U domenu funkcionerske kampanje treba izdvojiti član koji se tiče javnih funkcionera:

„Izabran, postavljen, odnosno imenovan nosilac javne i političke funkcije dužan je da trpi iznošenje kritičkih mišljenja, koja se odnose na rezultate njegovog rada, odnosno politiku koju sprovodi, a u vezi je sa obavljanjem njegove funkcije bez obzira na to da li se oseća lično povređenim iznošenjem tih mišljenja” (*Zakon o javnom informisanju i medijima*, čl. 8).

Očigledno je da je u političkoj praksi ovaj član nedovoljno funkcionalan i da značajan deo javnih funkcionera ne praktikuje propisani odnos sa medijima. Osim toga što se ne prihvata mogućnost kritike, deluje da je atmosfera prilagođena podeli na podobne i nepodobne medije i novinare, što doprinosi potpunom obesmišljavanju ovog propisa.

Institucionalna rešenja koja su nužna za funkcionisanje medija nalaze se u *Zakonu o elektronskim medijima* koji uređuje rad Regulatornog tela za elektronske medije (Zakon o elektronskim medijima, čl. 5–42). Širok delokrug Regulatornog tela daje mogućnosti da se značajno utiče na sadržaje koji se emituju, pa samim tim i mogućnosti smanjivanja ili povećanja vidljivosti funkcionerske kampanje. REM ima obavezu da „kontrolise rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona” (*Zakon o elektronskim medijima*, čl. 22), što je opšta odredba, pa bi trebalo da važi i u toku izborne kampanje, ali je REM istakao da nema kapaciteta da prati medije u kampanji, što je okarakterisano kao politički uticaj (Glas Amerike, 2017). S obzirom na to da zakon dozvoljava REM-u spektar sankcija (mera) za kršenja odredbi zakona, ovo telo bi imalo značajno više potrebe za izricanjem mera u kampanji, s obzirom na to da je evidentno da mediji krše zakon u znatno većoj meri u toku izborne kampanje.

REM funkcioniše kroz Savet čiji su izbor, mandati i ovlašćenja regulisani istim zakonom (*Zakon o elektronskim medijima*, čl. 7–20) u čijem sastavu je 9 članova koje bira Narodna skupština na predloge više institucija i organizacija (Zakon o elektronskim medijima, čl.9). U poslednjem mandatu, Savet REM-a funkcioniše samo sa 6 članova, jer 3 člana nisu izabrana, a na ovaj problem se ukazivalo i od strane međunarodnih organizacija (RTS, 2018). U nepotpunom sastavu, sa suspendovanim praćenjem medija u kampanji, otvara se veliki prostor za zloupotrebe medija u svrhe funkcionerske kampanje.

Uz manjkavosti koje su evidentirane u radu REM-a, veliki broj kritika ide i ka radu javnog medijskog servisa, koji čine RTS i RTV. Ovi mediji „omogućavaju ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja” (*Zakon o javnim*

medijskim servisima, čl. 2). Kako je već istaknuto, RTS je jedan od najvažnijih medija za promociju redovnog rada vlasti (Matić, 2017: 138), dok se zakonski obavezuje, zajedno sa RTV, na „besplatno i jednako predstavljanje političkih stranaka, koalicija i kandidata koji imaju potvrđene izborne liste za republičke, pokrajinske ili lokalne izbore, u vreme predizborne kampanje“ (*Zakon o javnim medijskim servisima*, čl. 7). Zbog niza primera funkcionerske kampanje kroz promociju redovnog rada u toku kampanje, ovaj princip jednakog predstavljanja je značajno narušen.

Minić i Nenadić ističu i *Zakon o oglašavanju* koji se, u smislu podsticaja prodaje, ne tiče izborne kampanje u osnovi, ali se propisi oko oglašavanja generalno odnose i na političke aktivnosti pa ih ovaj zakon uređuje u skladu sa principima (Minić & Nenadić, 2017: 12). U Zakonu se jasno ističe da se odredbe zakona odnose i na: „izborne kampanje i druge promotivne aktivnosti političkih organizacija, koje se vrše u skladu sa propisima koji uređuju izbore, kao i propisima koji uređuju elektronske medije“ (*Zakon o oglašavanju*, čl. 2).

Ono što, ipak, ostaje kao nedovoljno regulisan prostor jeste nadzor s obzirom na to da po zakonu vrše „ministarstvo, regulatorno telo i lokalna samouprava“ (*Zakon o oglašavanju*, čl. 74), a da se REM već izuzeo iz mogućnosti nadgledanja izborne kampanje. U tom pogledu, komercijalni mediji nemaju dovoljnu regulaciju nadzora, pa samim tim otvara se prostor za zloupotrebe i nesmetano oglašavanje političkih subjekata, pa i sve vidove funkcionerske kampanje.

REM je propisao *Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje* kao podzakonski akt kojim se detaljnije reguliše ponašanje u toku izborne kampanje. Ovaj pravilnik detaljno uređuje prava i mogućnosti medija i kandidata (lista) u toku izborne kampanje, ali za temu funkcionerskih kampanja najvažnije je „pokriveno i posredno preporučivanje izbornih lista ili kandidata“ (*Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje*, čl. 5) koji u prva dva stava glasi:

„Zabranjeno je pokriveno emitovati predizborni program u vidu informativnog ili druge vrste programa. Zabranjeno je tokom predizborne kampanje emitovati igrane, dokumentarne, zabavne ili druge slične programske sadržaje u kojima se pojavljuje funkcioner ili istaknuti predstavnik podnosioca izborne liste ili kandidat“ (*Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje*, čl. 5).

Poslednja navedena zabrana važi samo za sadržaje koji su nastali u poslednjih godinu dana pre raspisivanja izbora. Pokušaj da se ovakvim vidom zabrane smanji prostor za funkcionersku kampanju deluje kao dobar okvir, ali je nedovoljno jasno koji sve sadržaji mogu da se posmatraju kao prikriveni i da li je to redovan rad funkcionera.

Treća grupa zakona koja se nalazi između obe oblasti i javnih funkcionera i medija jesu zakoni koji se tiču neposredno izbora. S obzirom na to da imamo tri vrste izbora (parlamentarne, predsedničke i lokalne), svaki od procesa se reguliše posebnim zakonom. *Zakon o izboru narodnih poslanika* najdetaljnije uređuje nadzor i praćenje izbornih kampanja, a na ove odredbe se decidno poziva i *Zakon o izboru predsednika Republike*, dok se *Zakon o lokalnim izborima* ne odnosi u ovoj oblasti na praćenje izbornih kampanja, iako se to poziva na značajan deo odredbi zakona (videti: Minić & Nenadić, 2017: 10). Prema navedenim odredbama za parlamentarne izbore, zakonska je obaveza formiranje Nadzornog odbora (*Zakon o izboru narodnih poslanika*, čl. 99), koji ima obavezu da ukaže na sve nepravilnosti i neravnopravan status izbornih lista ili kandidata (na predsedničkim izborima). Suštinski bi ovaj odbor trebalo da ukazuje na sve vidove funkcionerske kampanje, a posebno bi to mogla da bude praksa u predsedničkim izborima, s obzirom na to da se radi o pojedinačnim kandidatima, koji mogu biti i javni funkcioneri.

Pregled regulative koji se odnosi na prepoznate elemente funkcionerske kampanje pokazuje niz propusta i manjkavosti, koji se u političkoj praksi značajno iskorišćavaju. U tri navedene grupe vidimo da postoji minimalan okvir, a sa novim rešenjima postaje i veoma jasno definisan, koji bi trebalo da spreči pojave i širenje funkcionerske kampanje. Ono što ostaje kao sumnja da će se ova oblast urediti je nepraktikovanje postojeće regulative i njena zloupotreba. Upravo zbog same prirode i nejasne definisanosti funkcionerske kampanje dolazilo je do manipulaciju u ovoj oblasti, a nefunkcionisanje kaznenih mera (posebno u oblasti medija) doprinosilo je širenju ovog problema.

6. Zaključna razmatranja

Osnovna pretpostavka demokratskog političkog sistema je sprovođenje slobodnih i poštenih izbora sa jasnim pravilima i principima ravnopravnosti svih aktera, a posebno u aspektu ravnomerne predstavljenosti svih kandidata i lista. U ostvarivanju ovih principa veoma važnu ulogu imaju i mediji. Polazeći od osnovnih teorijskih viđenja uloge medija u razvoju demokratije, pa sve do proceduralnih okvira, uviđa se značaj regulacije rada medija, ali i potencijali da se takva uloga zloupotrebi. S druge strane, vladajuće političke partije putem javnih funkcionera i mogućnošću upotrebe javnih resursa mogu značajno da utiču na proces izbora. Postoji širok spektar mogućnosti zloupotrebe javnih funkcija i resursa u izbornim kampanjama, a ovakav vid ponašanja karakterišemo pojmom funkcionerske kampanje. Kroz politički kontekst i stanje u medijima stvorio se značajan prostor za širenje ovog problema koji u osnovi urušava principe slobodnih i poštenih izbora.

U opsežnoj literaturi o odnosu demokratije i medija, teorijski su objašnjeni veoma značajni aspekti veze ova dva pojma, ali u skladu sa različitim izazovima na koja nailaze društva koja su u procesu demokratizacije, pojavio se značajan prostor zloupotrebe medija. Svakako, zloupotreba medija raste u izbornim kampanjama, a kao važan aspekt nametnula su se pitanja upotrebe medija od strane javnih funkcionera u političke svrhe. Cilj rada je bio da se analitički prođe kroz sve elemente definicije funkcionerske kampanje i da se objasni značenje ovog pojma. U uporednoj praksi možemo naći mnogo primera regulacije ovakvog delovanja, ali ne i na ovaj način definisan problem. Zavisno od regulacije može se govoriti i o samoj prirodi funkcionerske kampanje. Ovaj problem niti je nov, niti je karakterističan samo za Srbiju, ali je u ovom slučaju dobio potpuno nove okvire i domete sa promenama u partijskom sistemu (dominacija jedne partije – SNS) i promenama u medijskoj sferi (okrnjen sastav REM-a, pritisci na medije, promena vlasničke strukture u medijima sa nacionalnom frekvencijom i sl.). Analiza zakonodavnog okvira i drugih propisa koji se bave ovim pitanjima govori i o potencijalima za razvoj funkcionerske kampanje. Klasifikovanjem propisa u tri grupe u skladu sa domenom regulative urađen je prvi korak u analizi, da bi se pojedinačnom analizom članova zakona pokazale norme, sankcije, ali i manjkavosti regulative. Kao osnovne manjkavosti u ovoj oblasti ističu se mogućnosti za organizaciju pseudodogađaja kroz nove projekte i završetak tekućih. Iako su novim predlozima precizirane zabrane i uvećane

kazne, mogućnosti manipulacije su veoma velike. U tim događajima i promociji veoma značajnu ulogu ima javni servis, tako da se propisi o ravnomernom predstavljanju u značajnoj meri ne poštuju, sem u programima namenjenim predstavljanju kandidata i lista. Svakako, problemi i disbalans još više se prave kroz komercijalne medije i nereagovanja regulatornog tela, koje samo sebi određuje nemogućnosti praćenja izbornih aktivnosti. Osnovni zaključak je da, osim nedovoljne i manjkave regulative, problemi nastaju u samom sprovođenju zakona i nedovoljnoj efikasnosti institucija koje se bave ovim pitanjima. Koristišćenje manjkavosti u regulativi i kršenje regulative zajedno proizvode veliku neravnomernost u predstavljanju kandidata i izbornih lista, a ukoliko se ceo proces kontekstualizuje sa drugim procesima u društvu, može se zaključiti da uslovi za slobodne i poštene izbore ne postoje u Srbiji. U analizu su uključeni i predlozi Vlade o dopuni regulative, koji su u proceduri, u skladu sa datim momentom u kojem imamo bojkot parlamenta, najavu bojkota izbora od strane dela opozicionih partija i više od godinu dana građanskih protesta. Analiza daje pregled regulative i jasne upute šta je funkcionerska kampanja, kao i sve mogućnosti kako da se ovaj problem ograniči ukoliko se regulativa primeni. Ujedno, za očekivati je da ovaj problem u narednom periodu ostane velikog intenziteta, iako se nude rešenja, ali zbog konteksta u kojem se razvija ne vidi se jasna ideja za značajnije promene.

Literatura

- Atlagić, S. (2019). Državni marketing u izbornim kampanjama u Srbiji: Kako regulisati medijsko „pokrivanje“ zloupotrebe javnih resursa?. *Kultura polisa*, 40(XIV), 11–21.
- Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans, *East European Politics*, 34(3), 337–354.
- BIRODI (2017). *Vučiću 250 minuta više nego svim ostalim kandidatima*. Posećeno 15. 2. 2020. URL: https://insajder.net/sr/sajt/predsednicki_izbori_2017/3841/.
- Boorstin, D. J. (2006). From News Gathering to News Making: A Flood of Pseudo-Events. In G. S. Adam & R. P. Clark (eds.), *Journalism: The Democratic Craft* (pp. 80–98). Oxford: Oxford University Press. Posećeno 14.11.2019. URL: <http://www.columbia.edu/itc/journalism/j6075/edit/boor.html>.
- CRTA (2019). *Preporuke za unapređenje izbornih uslova do 2020*. Posećeno 20. 12. 2019. URL: <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2019/03/CRTA-2020-PREPORUKE-web.pdf>.
- Dal, R. (1997). *Poliarhija, participacija i opozicija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Danas (2018). *Koje su sve ratove najavljivali tabloidi u 2018 godini*. Posećeno 15. 12. 2018. URL: <https://www.danas.rs/drustvo/koje-su-sve-ratove-najavljivali-tabloidi-u-2018-godini/>.
- Diaz-Rosillo, C. E. (2008). Rose Garden Strategy. In F. K. Warren (ed.), *Encyclopedia of U.S. Campaigns, Elections, and Electoral Behavior* (pp. 726). London: SAGE.
- Dolanec, D. (2013). *Democratic Institutions and Authoritarian Rule in Southeast Europe*. Colchester: ECPR Press.
- Freedom House (2018). *Agregate Freedom Score – Serbia*. Posećeno 11. 11. 2019. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia>.
- Glas Amerike (2017). *Politička odluka REM-a da ne prati izbornu kampanju*. Posećeno 14. 11. 2019. URL: <https://www.glasamerike.net/a/politicka-odluka-rem-a-da-ne-prati-izbornu-kampanju/3760584.html>.

- Goati, V. (2013). *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* Beograd: NDI, Centar slobodne izbore i demokratiju.
- IDEA (1999). *Campaigning in Democratic Elections.* Posećeno 10. 8. 2020. URL: https://www.idea.int/publications/coc_campaigning/upload/polparties.pdf.
- Izborni zakon BiH, *Sl. glasnik BiH*, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016 i 54/2017 - odluka US)
- Katz, R. & Mair, S. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5–28.
- Kin, Dž. (1995). *Mediji i demokratija.* Beograd: Filip Višnjić.
- Komar, O., & Živković, S. (2016). Montenegro: A Democracy Without Alternations. *East European Politics and Societies and Cultures*, 20(10): 1–20.
- Kovačević, D. (2018). Zakonski okvir za vođenje izbora i izbornih kampanja u BiH. U S. Orlović (ur.), *Priručnik za vođenje izborne kampanje* (str. 117–139). Bijeljina: Paradigma.
- Krivični zakonik (2005). *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.
- Lou, E. P. (2012). *Mediji & politički proces.* Beograd: Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu.
- Lutovac, Z. (2017). Odnos građana prema političkoj eliti i reprezentativnoj demokratiji. U Z. Lutovac (ur.), *Građani Srbije i populizam – javno mnjenje Srbije 2017* (str. 13–35). Beograd: Institut društvenih nauka.
- Mancini, P., & Swanson, D. (1996). Politics, Media and Modern Democracy: Introduction. In D. Swanson & P. Mancini (eds.), *Politics, Media and Modern Democracy* (pp. 1–29). Westport: Praeger Publishers.
- Matić, J. (2007). *Televizija protiv birača: televizijska prezentacija kampanja za parlamentarne izbore u Srbiji 1990–2000.* Beograd: IP Dobar naslov.
- Matić, J. (2017). Medijski populizam i politički populizam. U Z. Lutovac (ur.), *Populizam* (str.131–147), Beograd: Institut za društvene nauke, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.

- Miler, J. V. (2017). *Šta je populizam?*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Milivojević, S., & Matić, J. (1993). *Ekranizacija izbora: TV prezentacija izborne kampanje '92. u Srbiji*, Beograd: Vreme knjige.
- Minić, Z., & Nenadić, N. (2017). *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa – opis problema i moguća rešenja*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Minić, Z. (2019). Zamagljivanje funkcionerske kampanje. *Peščanik*. Posećeno 5. 10. 2019. URL: <https://pescanik.net/zamagljivanje-funkcionerske-kampanje/>.
- Müller, L. (2014). *Comparing Mass Media in Established Democracies: Patterns of Media Performance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Orlović, S. (2015). *Mediji i demokratija ili mediokratija*. Posećeno 10. 11. 2019. URL: <http://www.politikolog.com/files/Mediji%20i%20demokratija%20ili%20mediokratija%2C%20Politi%C4%8Dka%20misao.pdf>.
- OSCE/ODHIR (2018a). *Smernice za ocenu zakonskog okvira izbora*. Posećeno 20. 10. 2020. URL: <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/384951?download=true>.
- OSCE/ODHIR (2018b). *Priručnik za praćenje medija za misije za posmatranje izbora*. Posećeno 20. 10. 2019. URL: <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/384831>.
- OSCE/ODHIR; Venice Commission (2016). Zajedničke smernice OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije za sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u izbornom procesu. Posećeno 5. 5. 2019. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/227506?download=true>.
- Pavlović, D., & Antičić, S. (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: JP Službeni glasnik.
- Pavlović, D. (2007). Unutrašnja demokratija u političkim strankama Srbije u period 2000–2006. godine, *Sociološki pregled*, 41(1), 123–141.
- Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora* (2010). Posećeno 10. 11. 2019. URL: https://www.izbori.ba/Documents/Opci-Izbori-2010/Mediji/Pravilnik_o_medijskom_predstavljanju-HRV.pdf.

- Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje* (2014) *Službeni glasnik RS*, br. 83/14, 55/15, 90/17.
- Predlog izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije* (2019). Posećeno 15. 11. 2019. URL: <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>.
- Predlog izmene Zakona o sprečavanju korupcije* (2019). Posećeno 15. 11. 2019. URL: <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>.
- Rajesh C. S., (2018). Democratic Elections and Media Responsibility. *French Journal For Media Research*, 9/2018. Posećeno 15. 11. 2019. URL: <https://frenchjournalformediaresearch.com:443/lodel-1.0/main/index.php?id=1449>.
- Randall, V. (1993). The Media and Democratization. *Third World Quarterly*, 14(3), 625–46.
- RSF (2019). *World Press Freedom Index*. Posećeno 11. 11. 2019. URL: <https://rsf.org/en/serbia>.
- RTS (2013). *Ko su sve javni funkcioneri?*. Posećeno 12. 11. 2019. URL: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1480897/ko-su-sve-javni-funkcioneri.html>.
- RTS (2018). *Dezir zabrinut jer nisu izabrani članovi Saveta REM-a*. Posećeno 12. 11. 2019. URL: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3354123/dezir-zabrinut-jer-nisu-izabrani-clanovi-saveta-rem-a.html>.
- Schedler, A. (2002). Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36–50.
- Slavujević, Z. (2017). *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*. Beograd: Univerzitet u Beogradu–Fakultet političkih nauka.
- Tomović, N., & Kovačević, D. (2016). Unutarstranačka demokratija u Srbiji i Crnoj Gori. U Z. Stojiljković & D. Spasojević (ur.), *Birači, partije, izbori – kako demokratizovati partije u Crnoj Gori i Srbiji* (str. 115 –133). Beograd, Podgorica: Centar za demokratiju FPN, CeMi.

- Transparentnost Srbija (2012). *Monitoring finansiranja izborne kampanje 2012*. Posećeno 20. 11. 2019. URL: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2012>.
- Transparentnost Srbija (2014). *Aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje 2014*. Posećeno 20.11.2019. URL: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2012>.
- Valić Nedeljković, D. (2007). Pseudodogađaj ili dvosmislena istina – studija slučaja javni servis Vojvodine. *MediAnali*, 1(2), 67–86.
- Vladislavjević, N. (2019). *Uspón i pad demokratije u Srbiji*. Beograd: Arhipelag.
- Voltmer, K., & Sorensen, L. (2019). Media, Power, Citizenship: The Mediatization of Democratic Change. In K. Voltmer, C. Christensen et al. (eds.), *Media, Communication and the Struggle of Democratic Change – Case Studies on Contested Transition* (pp. 35–59). Cham: Palgrave Macmillan.
- Voltmer, K. (2009). The Media, Government Accountability, and Citizen Engagement. In P. Norris (ed.), *Public Sentinel – News Media & Governance Reform* (pp. 137–163). Washington: The World Bank.
- Zaključak Vlade (2019). Posećeno 23. 9. 2019. URL: <https://www.srbija.gov.rs/dokumenti/2430>
- Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije (2008). *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011–odluka US, 67/2013–odluka US, 112/2013–autentično tumačenje i 8/2015–odluka US.
- Zakon o budžetskom sistemu (2009). *Službeni glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013–ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015–dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 i 72/2019.
- Zakon o elektronskim medijima (2014). *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014 i 6/2016–dr. zakon.
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2011). *Službeni glasnik RS*, br. 43/2011 i 123/2014.
- Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja CG (2020). *Sl. list CG*, br. 3/2020 i 38/2020.
- Zakon o izboru narodnih poslanika (2000). *Službeni 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 i 104/2009–dr. zakon.

Zakon o izboru predsednika Republike (2007). *Službeni glasnik RS*, br. 111/2007 i 104/2009–dr. zakon.

Zakon o javnim medijskim servisima (2014). *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014, 103/2015 i 108/2016.

Zakon o javnom informisanju i medijima (2014). *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016–autentično tumačenje.

Zakon o lokalnim izborima (2007), *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 34/2010–odluka US i 54/2011.

Zakon o lokalnoj samoupravi (2007). *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014–dr. zakon, 101/2016–dr. zakon i 47/2018.

Zakon o oglašavanju (2016). *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016 i 52/2019–dr. zakon.

Zakon o vladi (2005). *Službeni glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005–ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012–odluka US, 72/2012, 7/2014–odluka US, 44/2014 i 30/2018–dr. zakon.

Закон за владата на Република Македонија (2016). *Службен весник на РМ*, br. 142/16. Posećeno 15. 10. 2019. URL: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf

Despot Kovačević

University of Belgrade, Faculty of Political Science, Serbia

THE ROLE OF MEDIA IN FAIR AND DEMOCRATIC ELECTIONS – THE PROBLEM OF A “FUNCTIONARY CAMPAIGN” IN SERBIA

Abstract: The basic premise of free and fair elections is equal participation and representation of all candidates and candidate lists. Media are crucial in this process, taking into account they go hand in hand with modern democracies. As such, the role of media in promotional activities is regulated by law. The existing legal framework regulating election campaigns requires further improvements, especially in regard to participation of public officials in election campaigns and the use of public resources for these purposes. The engagement of public officials in election campaigns, or promotion, is defined as a “functionary campaign”. The year 2012 was a turning point for Serbia in terms of having functionary campaigns and consequently preventing free and fair elections. Until today multiple examples of usage of official capacities for campaign purposes have been reported. This paper defines functionary campaigns and analyses the existing legal provisions related to functionary campaigns in Serbia. While the legal framework requires further improvements what is worrisome is the poor implementation of the provisions in place. This paper also analyses the Government solutions proposed to the National Assembly of Serbia in 2019.

Keywords: functionary campaign, elections, electoral campaign, public officer, media.

