

21

OKO IZBORA

Parlamentarni izbori 21. juna 2020. godine

OKO IZBORA

Parlamentarni izbori 21. juna 2020. godine

21

OKO IZBORA 21

Parlamentarni izbori 21. juna 2020. godine

21

Izdavač:

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Urednik:

Bojan Klačar

Prelom i oblikovanje:

Koncepta, Beograd

OKO IZBORA 21

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.849.2(497.11)"2020"(082)

659.3/4:342.8(497.11)"2020"(082)

32.019.5:342.8(497.11)"2020"(082)

OKO izbora 21 : parlamentarni izbori 21. juna 2020. godine / [urednik Bojan Klačar]. - Beograd : Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), 2020 (Beograd : Студио Вукославовић). - 137 str. : tabele i graf. prikazi ; 23 cm

Tiraž 100. - Str. 4-5: Predgovor / Bojan Klačar. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83491-61-2

а) Избори -- Србија -- 2020 -- Зборници б) Медији -- Избори -- Србија -- 2020 -- Зборници в) Изборна кампања -- Србија -- 2020 -- Зборници

COBISS.SR-ID 24467977

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Belimarkovićeveva 9

Telefon: 011/407 56 05

e-mail: cesid@cesid.rszvanična prezentacija: www.cesid.rs

FB/TW: CeSIDBeograd

avgust 2020. godine



SADRŽAJ

4 — PREDGOVOR**6** — POLITIČKI OKVIR IZBORA

Bojan Klačar

10 — OKRUŽENJE U KOJEM SE ODVIJALA KAMPANJA

Bojan Klačar

13 — IZBORNA ADMINISTRACIJA: NOVE
OKOLNOSTI, STARI PROBLEMI

Emilija Orestijević

41 — RAD INSTITUCIJA UKLJUČENIH U SPROVOĐENJE
IZBORA – VELIKE, A MALE PROMENE

Slađana Komatina

66 — NOVINE U PRAVNOM OKVIRU

Emilija Orestijević i Slađana Komatina

77 — IZVEŠTAVANJE NOVINA I PORTALA U KONTEKSTU
PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA IZ 2020. GODINE

Bratislav Raković

86 — CESID U PREDIZBORNOM PERIODU

Bojan Klačar i Emilija Orestijević

98 — CESID NA IZBORNI DAN

Ivo Čolović i Tamara Antović

115 — PARLAMENTARNI IZBORI U SRBIJI
2020. GODINE KROZ BROJEVE

Ivo Čolović

129 — PREPORUKE

PREDGOVOR

Poštovani čitaoci,

Pred vama se nalazi dvadeset prvo izdanje CeSID-ove edicije „Oko izbora“ koja je pokrenuta 1997. godine s ciljem da građanima i stručnoj javnosti ponudi detaljan i celovit osvrt na izborne procese u Srbiji i Crnoj Gori (do referenduma 2006. godine). Kao i ranijih godina, autori su se potrudili da otrgnu od zaborava sve najvažnije detalje koji su pratili ovaj, po mnogo čemu, specifičan izborni ciklus. Po tradiciji su izbori u Srbiji tokom kampanje jedina i najvažnija tema, ali smo neretko svedočili da se s proglašenjem rezultata sve brzo zaboravi. Upravo je edicija „Oko izbora“ i nastala s ciljem da na jednom mestu ostane detaljna analiza svih aspekata koji prate jedan izborni ciklus.

U ovoj publikaciji dajemo iscrpan osvrt na parlamentarni izborni proces 2020. godine s malo ili nimalo mogućnosti da se pozabavimo pokrajinskim i lokalnim izborima. Izbori su protekli u atmosferi epidemije izazvane virusom Covid-19 i bili su to prvi nacionalni izbori u Evropi posle izlaska iz krize, iako će vreme posle izbora pokazati da iz te krize nikada (kao svet) i nismo izašli. Tokom epidemije su izbori organizovani u Južnoj Koreji i Francuskoj, dok su iza Srbije usledili parlamentarni izbori u Hrvatskoj i Severnoj Makedoniji odnosno (odloženi) predsednički izbori u Poljskoj.

Ovi izbori su po mnogo čemu bili prvi: prvi izbori posle epidemije u Evropi, prvi izbori u Srbiji koji su prekinuti pa nastavljani i prvi parlamentarni izbori u Srbiji tokom leta. Posle dužeg vremena (od 1997. godine), izbori u Srbiji su praćeni i velikim bojkotom, ovoga puta generisanim od strane najveće opozicione političke organizacije - Saveza za Srbiju (SZS). Kompleksnost analize ovih izbora podstiče i činjenica da je, najpre, tokom 2019. godine došlo do brojnih promena u regulativi kao posledica međustranačkog dijaloga, a potom se vladajuća stranka samoinicijativno odlučila i na krupne promene u izbornom sistemu (smanjenje cenzusa, promena obračuna mandata za manjinske stranke i sl.) bez javne rasprave i jasno definisanih ciljeva.

CeSID je počeo s praćenjem izbornog procesa još početkom januara 2020. godine sa željom da isprati implementaciju usvojenih preporuka sa međustranačkog dijaloga koji je završen krajem 2019. godine. Nakon toga smo analizirali medijsko okruženje u štampanim i onlajn medijima, politički kontekst, okruženje u kojem se odvijala kampanja a od momenta raspisivanja izbora CeSID je dugoročno

posmatrao i rad izborne administracije odnosno Republičke izborne komisije (RIK). Po tradiciji, CeSID je posmatrao i izborni dan, ovoga puta na uzorku od 500 biračkih mesta.

U ovoj publikaciji predstavljamo analize, podatke i zapažanja, do kojih su došli eksperti i saradnici CeSID-a, prateći parlamentarne izbore 2020. godine. Bojan Klačar analizira politički kontekst i okruženje u kojem se odvijala kampanja. Emilija Orestijević analizira rad izborne administracije, dok Slađana Komatina analizira rad nadležnih institucija i njihovu ulogu u izbornom procesu, a njih dve u zajedničkom tekstu pružaju celovitu pravnu analizu ovih izbora. Bratislav Raković piše o medijskom okruženju u štampanim i onlajn medijima, a napore CeSID-a u periodu pre izbora sumiraju Emilija Orestijević i Bojan Klačar. Ivo Čolović i Tamara Antović daju pregled i ključne nalaze CeSID-ove posmatračke misije tokom izbornog dana. Konačno, za analizu izbornih rezultata je zadužen Ivo Čolović. Praktične i dugoročne preporuke su zajednička intervencija čitavog CeSID tima.

Publikacija „Oko izbora 21“, koja se nalazi pred Vama, nastavak je dugogodišnje izdavačke delatnosti Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) i nadamo se da će kao takva biti od koristi svim akterima u javnom životu Srbije, posebno stručnoj javnosti - od državnih institucija, preko političkih stranaka i medija, do organizacija civilnog društva. Verujemo da će ova publikacija biti jedan od važnih koraka u podizanju svesti građana o značaju fer i slobodnih izbora i stvaranju preduslova za sveukupno unapređenje izbornog procesa u Srbiji.

Ovom prilikom zahvaljujemo brojnim saradnicima koji su uzeli učešća u aktivnostima Centra za slobodne izbore i demokratiju i svojim nesebičnim angažmanom, duboko verujemo, doprineli razvoju institucije izbora i demokratske političke kulture u nas. Zahvaljujemo se partnerima za analizu kvaliteta izbornog procesa, Fondaciji za otvoreno društvo i kolegama iz Ipsos Srbija na zajedničkom radu na brzom brojanju glasova. CeSID-ov tim se zahvaljuje medijskim partnerima kao i svim predstavnicima medija koji su pratili naš rad.

U Beogradu, avgust 2020. godine

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

POLITIČKI OKVIR IZBORA

Bojan Klačar

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić raspisao je 4. marta 2020. godine parlamentarne izbore za 26. april, da bi s pogoršavanjem epidemiološke situacije i uvođenjem vanrednog stanja, ti izbori bili prekinuti rešenjem Republičke izborne komisije (RIK) od 16. marta 2020. godine. Četvrtog maja, posle sastanka državnog vrha s predstavnicima stranaka i pokreta koji učestvuju na izborima, doneta je odluka da novi dan za glasanje bude 21. jun. Vanredno stanje je ukinuto 6. maja a odlukom je definisano da će izborna administracija nastaviti izborne radnje od 11. maja što je bio dogovor posle pomenutog sastanka državnog vrha i političkih stranaka i pokreta. Ovo su dvanaesti parlamentarni izbori od 1990. godine, a peti redovni ako se ne računaju prvi višestranački izbori.

Razumevanje političkog konteksta ovih izbora mora da krene od početka 2019. godine, kada je deo opozicije krenuo u bojkot parlamenta (od februara te godine 55 poslanika ne učestvuje u radu parlamenta) i tako je s manjim promenama ostalo do raspuštanja parlamenta. Ipak, **ključna politička tema koja je oblikovala politički kontekst ovih izbora je najava bojkota od strane dela opozicije, predvođene najjačom opozicionom političkom organizacijom Savezom za Srbiju (SZS).** Tom bloku su se pridružili, na početku, Inicijativa Ne davimo Beograd i Pokret slobodnih građana (PSG), kao i brojni lokalni pokreti i organizacije, da bi u kasnijoj fazi deo bojkot bloka bila i Socijaldemokratska stranka (SDS) Borisa Tadića, iako se stiče utisak da su oni u ovom bloku bili više iznuđeno, a manje zbog iskrene vere u ishod bojkot kampanje. SZS je bojkot odluku doneo tokom leta i rane jeseni (prvi su sa odlukom krenuli u Narodnoj stranci Vuka Jeremića) pa su sami sebi suzili manevarski prostor za političko delovanje i, još više, suzili prostor za osetnija unapređenja izbornog procesa u međustranačkom dijalogu koji je trajao od 9. avgusta do kraja decembra 2019. godine. Naime, prve četiri runde ovog dijaloga su organizovane pod okriljem Fondacije za otvoreno društvo i Fakulteta političkih nauka, dok su preostala tri dijaloga organizovana uz posredovanje evropskih parlamentaraca u kojima su najsnažniju ulogu imali Tanja Fajon i Vladimir Bilčik. SZS je učestvovao na prva tri sastanka a nakon toga su održavali bilateralnu komunikaciju sa evropskim

parlamentarcima. Iako je kritikovan od strane dela javnosti i predstavnika opozicije koja se odlučila na bojkot, zaostavština dijaloga je velika, iako daleko od onoga što je aktuelni politički momenat zahtevao. Najpre, **dijalog je bio prva prilika da politički akteri razgovaraju, a potom je doprineo jasnom definisanju urgentnih problema sa izbornim uslovima i predlozima za njihovo prevazilaženje koji su i usvojeni, u određenoj meri.** Nedostatak dijaloga je bila činjenica da je vladajuća stranka usvojila tek deo preporuka civilnog društva kao i da sve usvojene preporuke nisu dosledno sprovedene.

Početak 2020. godine je protekao u izrazitoj polarizaciji između ključnih političkih aktera s bojkotom kao najvažnijom temom. Dugoročni bojkot parlamenta kao vid političke borbe postepeno je prenet i u druge oblasti političkih procesa, pa je raspisivanje izbora dočekano uz kampanju bojkota parlamentarnih izbora koja je formalno počela usvajanjem Deklaracije o bojkotu parlamentarnih izbora 01. februara 2020. godine. Izbori su raspisani 4. marta u atmosferi nadolazeće epidemije i do momenta donošenja Rešenja o prekidu svih izbornih radnji, izborna kampanja je trajala 12 dana i za to vreme je proglašeno devet (9) izbornih lista. PSG je pre toga doneo odluku da bojkotuje izbore, ali su tri važna opoziciona gradonačelnika/predsednika opštine istupila iz bojkota i doneli odluku da izađu na lokalne izbore. To su: Nebojša Zelenović (Šabac), Milan Stamatović (Čajetina) i Saša Paunović (Paraćin).

Covid-19 je bio centralna tema u prvih 12 dana kampanje, bez obzira što je lokalna transmisija ovog virusa usledila kasnije u odnosu na prvi „uvezeni“ slučaj. Ipak, to je bilo očekivano jer je na dan proglašenja vanrednog stanja bilo 48 zaraženih. Teme o kojima se govorilo u potpunosti su izvučene iz izbornog konteksta i preusmerene na ovu temu, odnosno na bezbednost građana i zdravlje. Nakon raspisivanja vanrednog stanja, odvijala su se dva procesa: prvi je velika zabrinutost koja je u prvim nedeljama gotovo suspendovala sve stranačke aktivnosti i kritiku istih, dok je drugi nastupio s prvim naznakama držanja kontrole nad čitavom situacijom.

Činjenica da odluku o proglašenju vanrednog stanja 16. marta nije doneo parlament, iako Ustav RS prepoznaje i drugi (u praksi iskorišćeni) način, izazvala je dosta negativnih reakcija stručne javnosti, a posebno, one opozicione. Objasnjenje da nije bilo uslova je delimično imalo smisla u momentu proglašenja

vanrednog stanja, ali je opravdano pitanje zašto parlament u neko skorije vreme, po ugledu na evropske, nije pronašao način kako da zaseda u izmenjenim okolnostima. Na taj način su proizvedene tri krupne negativne posledice: (1) izvršna vlast je radila bez kontrole od strane parlamenta, (2) donete odluke/mere nisu imale dodatni legitimitet njihovim usvajanjem u parlamentu i (3) onemogućen je jedini institucionalni način da opozicija predstavi svoju političku poziciju. Paralelno ili iza izmeštanja čitave moći iz parlamenta u izvršnu vlast, ugrožen je još jedan važan postulat demokratije kada je uhapšena novinarka portala Novars, Ana Lalić, zbog kritičkog teksta o radu jedne važne zdravstvene institucije. Prva faza borbe Srbije sa Covid-19 je obeležena i čestim koketiranjem vladajućih stranaka sa promenom međunarodne paradigme i osnaživanjem političkih i ekonomskih veza sa Kinom.

Posle ukidanja vanrednog stanja svedočimo ubrzanju političkoj dinamici koja je krenula s protestima dela opozicije i nezadovoljnih građana (šerpama na terasi), a nastavila se neprimerenim odgovorom grupa bliskih vladajućoj stranci koje su pravile bakljade po krovovima zgrada. Potom je opozicija protestovala ispred parlamenta (na dan kada je parlament zasedao) iza čega su u narednih nekoliko dana usledili brojni incidenti, sukobi ali i štrajkovi glađu četiri narodna poslanika. **Nakon početnih burnih dešavanja došlo je do smirivanja političkog tla jer je to očito bila strateška odluka svih aktera u ovim izborima.** Najpre, SNS je tako reagovao na snažan podsticaj civilnog sektora i međunarodne zajednice koji su kritikovali tenzično izbornu okruženje, pa je za SNS važan interes postao što demokratski izborni proces. Zato je njihova kampanja bila prilično blaga ako ih poredimo sa njihovim političkim stilom ili ranijim kampanjama. Za opoziciju koja je odlučila da izađe na izbore, interes je bio da u što mirnijoj atmosferi prezentuju svoje političke pozicije i izbegnu direktnu konfrontaciju sa bojkot strankama, dok je bojkot opozicija razumele poruke iz istraživanja koje su pokazivale da građane zanimaju stabilnost i što manja radikalizacija u javnom diskursu. Tako su bojkot stranke napustile strategiju „obračuna sa izdajnicima“ fokusirajući svoje napade, pre svega, na PSG i ponavljajući poruke da „ovi izbori ne postoje“ i „da se 21. juna u Srbiji ne dešava ništa“. Iako su na početku nastavka kampanje, brojevi u vezi sa Covid-19 bili relativno povoljni, situacija se pogoršavala kako se dan za glasanje približavao. Tako da je, zapravo, čitava kampanja i protekla sa Covid-19 kao ključnom temom ili u pozadini iste. Izvesno je bilo i to da su centralna politička pitanja u kampanji bila ona o izlaznosti na izborima (zbog bojkot kampanje) i prelasku cenzusa jer su istraživanja poka-

zivala da se veliki broj aktera nalazi između 2% i 3%. Posebno je bilo vidljivo da su se paralelno s kampanjom odvijali dezintegracioni procesi u opoziciji (sukobi SZS i Borisa Tadića kao i nerazumevanje u samom SZS) i to treba tumačiti, pre svega, kao prekompoziciju na opozicionoj političkoj sceni i zauzimanje što boljih pozicija posle izbora. **Jasno je da bilo da ovi izbori nisu izbori na kojima može doći do političkih promena i da se već sada dele karte za mnogo važnije izbore 2022. godine - predsedničke i beogradske izbore.**

Relativno mirnu kampanju, mnogi su govorili i dosadnu, „narušila“ je samo odluka PSG-a da promeni svoju odluku o bojkotu i da izađe na izbore, a manjim potresima posle tog udara je doprinela odluka SDS-a i Borisa Tadića da izađe na lokalne izbore na Vračaru. S tim odlukama se osim kampanje na relaciji vladajuća stranka-opozicija otvaraju i brojni sukobi unutar same opozicije.

Na kraju kratko i o rezultatima iako će to biti predmet posebnog teksta, na izborima se pojavila 21 izborna lista (od čega devet do proglašenja vanrednog stanja) a među njima je bilo i pet manjinskih stranaka. Posle 2000. godine jedino je u 2008. bilo više lista na nekim izborima, tada ukupno 22 liste. Čini se da je spuštanje cenzusa sa 5% na 3% bila „medveđa usluga“ za opoziciju jer su pomislili da je to lako dostižan prag. U parlament su ušle tri većinske i četiri manjinske liste i, ako izuzmemo manjinske liste SVM i Albansku demokratsku alternativu (ADA), malo je aktera koji mogu biti apsolutno zadovoljni izbornim ishodom. SNS je uvećala broj mandata (sa 131 na čak 188) i broj glasova (1.953.998 glasova), za više od 130 hiljada u odnosu na 2016. odnosno za više od 217 hiljada u odnosu na 2014. godinu. SPS je dobila tri mandata više u odnosu na raniji saziv, ali je u kontinuiranom padu u broju glasova još od 2012. godine kada su osvojili (u koaliciji sa PUPS i JS) čak 567.689 glasova što je za više od 200 hiljada bolji skor nego 2020. godine, u koaliciji sa JS (334.333 glasova). Aleksandar Šapić i SPAS su na svom prvom učešću na nacionalnim izborima prešli cenzus osvojivši 123.393 glasova ili 3,83 odsto čime su zaslužili epitet izbornog pobednika i automatski istakli svoj široki koalicioni potencijal.

Najveći uspeh među manjinskim listama su napravili SVM (devet mandata) i tako su ponovili uspeh sa drugih izbora 1992. godine (kao manjinska mađarska lista) i ADA koja je albanskoj zajednici po prvi put omogućila tri narodna poslanika u parlamentu. Bošnjačkoj zajednici u Srbiji je pripalo sedam mandata (četiri listi Muamera Zukorlića i tri za SDA) što je manje-više očekivan rezultat.

OKRUŽENJE U KOJEM SE ODVIJALA KAMPANJA

Bojan Klačar

Okruženje za izbore 2020 je potrebno razmatrati u širem kontekstu jer je ono trajalo faktički šest meseci, na različite načine. Najpre, neposredno uoči raspisivanja izbora (4. marta), emotivni narativ, tenzije i nedostatak komunikacije ključnih političkih aktera, kao i dugotrajni građanski protesti (poznati pod simboličnim nazivom „1 od 5 miliona“, do momenta istupanja ove organizacije iz protesta), nezadovoljstvo stanjem demokratije i izbornim uslovima, a posebno nezadovoljstvo radom parlamenta usled kršenja poslovnika i zakona, rezultirali su opredeljenjem velikog dela opozicije, na početku, na bojkot rada Narodne skupštine, a zatim i na bojkot izbora. Kampanja bojkota izbora je formalno počela usvajanjem Deklaracije o bojkotu parlamentarnih izbora 01. februara 2020. godine. Prividno jedinstvo opozicionih stranaka i pokreta postepeno je počelo da se urušava i pre raspisivanja izbora jer su iz bojkot bloka istupili predstavnici udruženja „1 od 5 miliona“ (koji su do tada predvodili građanske proteste), Saša Paunović, predsednik opštine Paraćin, Nebojša Zelenović, gradonačelnik Šapca i Milan Stamatović, predsednik opštine Čajetina. Njih trojica su, uprkos protivljenju velikog dela opozicije, doneli odluke da učestvuju na lokalnim izborima u svojim lokalnim samoupravama.

Tokom pandemije, posle prvih nekoliko dana u kojima je dominantno raspoloženje građana bila zabrinutost (prema CeSID-ovom istraživanju skoro svaki treći građanin se tako osećao), usledio je period u kome se u javnosti, sem zdravstvenog aspekta, diskutovalo i o drugim aspektima virusa Covid-19 a od čega su dva najvažnija: politički i ekonomski aspekt. Politički je bio povezan s dva glavna elementa: eventualne zloupotrebe vanrednog stanja od strane vladajuće stranke i odluka da parlament ne zaseda tokom ovog perioda. Ovo drugo je uticalo da se opozicioni glas u pandemiji slabije čuje i smanjilo mogućnost da restriktivne mere iz vanrednog stanja zadobiju dodatni legitimitet.

Zvanična kampanja je inače trajala 52 dana iz dva puta, prvo od 4. do 16. marta kada je uvedeno vanredno stanje, a potom odlukom o nastavku izbora 6. maja, posle koje je ostavljeno nekoliko dana političkim organizacijama da se ponovo pripreme i nastave kampanju. U situaciji kada su građani bili pod zdravstvenim pritiskom i bavili se samo jednom temom bilo je veoma teško preko noći govoriti o kampanji i političkoj kompeticiji.

Nastavak kampanje u maju, dakle, građani Srbije su dočekali u veoma specifičnim okolnostima, prouzrokovanim globalnom pandemijom virusa Covid-19 s jedne strane, odnosno polarizacijom političke scene i emotivnim narativom, s druge strane. **Izborni proces, u tom trenutku opterećen najavljenim bojkotom dela opozicije, manjkom komunikacije između najvažnijih političkih aktera i dubokom polarizacijom u društvu, započet je i prekinut usled proglašenja vanrednog stanja na teritoriji Srbije 15. marta 2020. godine, 12 dana nakon raspisivanja izbora.** Ovo je prvi put za 30 godina višestranačja u Srbiji da je neki izborni proces prekinut. Zakazani izbori za 21. jun su bili prvi parlamentarni izbori od 1990. godine koji su organizovani tokom leta, a građani Srbije su i inače samo jednom glasali tokom juna i to 2004. godine na oba kruga predsedničkih izbora. Istovremeno, uoči nastavka kampanje, Freedom Haus (Freedom House) je objavio izveštaj u kome je Srbiju po prvi put posle 2003. godine svrstao u hibridne režime, a ne u demokratske režime odnosno u polu-konsolidovane demokratije kako je to bila ranija praksa. To, zapravo, znači da postoji politička kompeticija i minimalni uslovi za izbore, ali da izborni uslovi nisu ravnopravni kao i da postoji zloupotreba institucija.

Okruženje u kome se dočekao nastavak kampanje obeleženo je izrazitom tenzijom, u nekim aspektima i većom nego početkom godine, kako između političkih aktera, tako i između samih građana. Nezadovoljstvo merama izvršne vlasti i generalno nezadovoljstvo vlašću najpre se reflektovalo kroz proteste građana lupanjem u šerpe na terasama (inicijativa je potekla od različitih političkih organizacija i pojedinaca), da bi iza toga usledila neproporcionalna reakcija druge strane (vladajuća stranka) kroz organizaciju kontra-protesta na krovovima zgrada, uz baklje, navijački folklor i ugrožavanje javnog reda i mira. Ostala su otvorena i pitanja da li se radilo o grupama koje uopšte nisu ni imale dozvolu za kretanje u vreme policijskog časa. Situacija se dodatno iskomplikovala kada su pojedinci organizovali takva okupljanja u blizini stana u kome živi porodica opozicionog lidera D. Đilasa, izlažući na taj način čitavu porodicu neprijatnim i uznemirujućim porukama. Sledeće večer su se na istom mestu okupili opozicioni lideri i građani kako bi pružili podršku D. Đilasu i skup je prošao bez incidenata, ali je došlo do kršenja policijskog časa. Do lakših incidenata je došlo i prilikom protestnog okupljanja opozicionih lidera ispred parlamenta, u danu kada je ta institucija počela s radom. Incidenti su preneti i u samu zgradu parlamenta kada je opozicioni lider B. Obradović izbačen iz plenum sale, na zasedanju od 07. maja, usled kršenja poslovnika, korišćenja pištaljke i prilaženja predsednici parlamenta. Tenzije se nastavljaju i u periodu 08-10. maj, kada najpre dolazi do fizičkog incidenta i napada poslanika B. Obradovića na poslanike i funkcionere SNS (ispred parlamenta), da bi se za vikend na istom mestu ušlo

u štrajk glađu: prvo su krenula dva opoziciona poslanika (M. Ševarlić i B. Obradović), a potom su se u kontra-reakciji njima pridružila i dva poslanika vladajuće stranke (A. Martinović i S. Božić).

U pogledu zakonske regulative, **Vlada Srbije je na sednici od 05. maja usvojila Predlog zakona o izmeni Zakona o izboru narodnih poslanika, kao i Predlog zakona o izmeni Zakona o lokalnim izborima.** Predložene izmene predviđale su da će u svim gradovima i opštinama potpise birača kojima podržavaju izborne liste za parlamentarne i lokalne izbore moći pored javnih beležnika da overavaju i gradske, odnosno opštinske uprave što je jedna od mera koja treba da smanji rizike od Covid-19. Mera je usvojena zbog opasnosti od zaražavanja infekcijom Covid-19, ali je istovremeno vratila Srbiju u stanje pre uvođenja javnih notara kada je i uočeno dosta problema s prikupljanjem i falsifikovanjem potpisa (2016).

Prva sednica parlamenta za vreme vanrednog stanja održana je 28. aprila a opozicioni poslanici koji su odranije bojkotovali parlament se nisu pojavili ni ovoga puta, iako je bilo evidentno da ta odluka nije bila doneta ni lako ni na zadovoljstvo svih.

Kada je reč o izbornoj kampanji, ona je bila mirna i na momente vrlo monotona, skrajnuta na margine interesovanja. **Postojala je sloboda kompeticije, ali je politički teren nagnut u korist vladajuće stranke, prevashodno putem mešanja državnih i stranačkih aktivnosti koje svoju krajnju refleksiju dobiju u medijskom disbalansu.** Ovi izbori su za glavne teme imali virus Covid-19, iz različitih uglova i odnos prema bojkotu izbora. Zbog reperkusija koja ima, Covid-19 je bio centralna tema jer se kroz njega prelamao zdravstveni, ekonomski i politički aspekt. Ovi izbori nisu imali neku veliku nacionalnu temu u svom fokusu, kao što je slučaj sa EU ili Kosovom. Kao i na ranijim izborima 2014. i 2016. godine jasno je uočljivo da postoji ogromna disproporcija u kapacitetima i resursima za vođenje kampanje između vladajuće stranke i svih ostalih, što je posebno vidljivo u manjku pluralizma u plasiranju plaćenih sadržaja. **Na izborima je u potpunosti dominirao Aleksandar Vučić sa pozicije nosioca liste „Za našu decu“ (SNS), ali je u kampanji bilo vrlo teško uočiti razlike u kapacitetu njegovog pojavljivanja, jer se gubila distinkcija između njegove javne i stranačke pozicije.**

IZBORNA ADMINISTRACIJA: NOVE OKOLNOSTI, STARI PROBLEMI

Emilija Orestijević

Parlamentarni izbori održani 21. juna, odnosno 01. jula 2020. godine ponovo su potvrdili dosadašnje tvrdnje o **potrebi profesionalizacije izborne administracije kako bi se rešili sistemski nedostaci koji u svakom izbornom ciklusu generišu niz istih ili sličnih nepravilnosti i izazova.** Pored normativnog okvira, koji je vrlo često neusklađen i nedovoljno jasan, najvažniji razlog koji govori u prilog neophodnosti profesionalizacije izborne administracije jeste činjenica da ona ima veoma ograničene nadležnosti, limitirane resurse i kapacitete (jednako ljudske i finansijske), kao i nestalni karakter, što **onemogućava dugoročnije i sistemsko bavljenje izbornim procesom i njegovu unapređivanje.** Uprkos ovim nedostacima i problemima, činjenica je da je Republička izborna komisija kao nosilac izborne administracije u Srbiji, posao **obavljala uglavnom efikasno i transparentno do izbornog dana,** nakon čega se ocena o radu ovog organa **drastično menja,** s obzirom na vidljivo smanjenje nivoa transparentnosti rada i efikasnosti. Takođe, kada je reč o **biračkim odborima,** kao organima nadležnim za sprovođenje izbora na izborni dan, uočeni su isti nedostaci kao u ranijim izbornim ciklusima, ali su u ovom ciklusu oni znatno vidljiviji i zastupljeniji.

S obzirom da na ocenu rada celokupne izborne administracije (i RIK-a i biračkih odbora) utiču i brojne specifičnosti koje predstavljaju novine u ovom izbornom procesu, u daljem tekstu će biti analizirani sledeći elementi: (1) **najvažnije informacije** o organima za sprovođenje izbora, broju birača, biračkim mestima i izbornim listama, (2) **novine u procedurama** na osnovu kojih su ovi organi postupali, ali i specifične okolnosti u kojima je izborna administracija sprovođila izborni proces, (3) **način rada** Republičke izborne komisije i biračkih odbora, uz navođenje ključnih pozitivnih promena i problema/spornih tačaka u radu ovih organa. Na kraju teksta nalaze se i **preporuke** za unapređenje rada izborne administracije.

Ocena rada izborne administracije je zasnovana na: (1) dugoročnom praćenju sednica Republičke izborne komisije, (2) kratkoročnom praćenju rada biračkog odbora tokom izbornog dana, (3) analizi javno dostupnih akata (uputstva, pravila, rešenja, odluke) koje je Republička izborna komisija usvojila tokom izbornog procesa i

(4) analizi implementacije mera i aktivnosti u nadležnosti izborne administracije. CeSID-ovi posmatrači posmatrali su ukupno 58 sednica RIK-a, počevši od 03. marta, od čega je osam sednica održano elektronskim putem. U ovom periodu su održane još tri sednice, na koje CeSID nije pozvan ili nije dobio materijal na osnovu koga bi se vršila analiza. Rad 500 biračkih odbora pratili su CeSID-ovi akreditovani posmatrači, od momenta sastajanja biračkog odbora na biračkom mestu, do zatvaranja biračkih mesta i utvrđivanja rezultata glasanja. U ovom odeljku, biće napravljen generalni osvrt na kvalitet rada biračkih odbora na osnovu uvida posmatrača, dok će detaljna analiza kvaliteta izbornog dana biti predstavljena u posebnom tekstu u okviru ovog izveštaja.

Najvažnije informacije o organima za sprovođenje izbora, broju birača, biračkim mestima i izbornim listama

Organi za sprovođenje izbora – opšti pregled

Na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika i Uputstva za sprovođenje izbora, izbori se sprovedu posredstvom **Republičke izborne komisije**, čiji se članovi imenuju na period od četiri godine u Narodnoj skupštini na predlog poslaničkih grupa i **biračkih odbora**, čiji se članovi biraju za svake izbore. U skladu sa Odlukom o koordiniranom sprovođenju svih izbora¹, birački odbori koje je obrazovao RIK sprovodili su izbore za narodne poslanike Narodne skupštine, pokrajinske i lokalne izbore, u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima su održavani i ovi izbori.

U konačnom sastavu RIK-a (nakon utvrđivanja predstavnika svih proglašanih izbornih lista) **za izbore za narodne poslanike**, nalazilo se 37 članova sa pravom glasa, od kojih je 16 stalnih članova koje imenuje Narodna skupština, dok su ostali članovi predloženi od strane svakog pojedinačnog podnosioca izborne liste (ukupno 21). Osim njih, po pravilu, u radu RIK-a učestvovali su i **predstavnik republičke organizacije nadležne za poslove statistike i sekretar** koga imenuje NSRS, bez prava odlučivanja. Istovremeno, stručnu i tehničku pomoć u obavljanju poslova RIK-u je pružala **Služba Narodne skupštine**, s obzirom da sama Komisija nema svoje zaposlene niti svoju službu. Sve radnje koje su vezane za organizaciju i pripremu izbora, a koje nisu bile u isključivoj

¹ Prvobitna odluka doneta je 05. marta 2020. godine, odmah po raspisivanju izbora, a Odluka o izmenama Odluke o koordiniranom sprovođenju izbora usvojena je 12. maja, nakon završetka vanrednog stanja i usvajanja Rešenja o nastavku sprovođenja izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike Narodne skupštine: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

nadležnosti RIK-a, obavljali su koordinatori RIK-a. RIK je formirao i **radna tela** u jedinicama lokalne samouprave (i u svim gradskim opštinama u Beogradu), koja po svojoj prirodi ne predstavljaju organ za sprovođenje izbora, već su zadužena za primopredaju izbornog materijal pre i nakon glasanja, posredovanje u komunikaciji između biračkih odbora i RIK-a tokom izbornog dana i za druge tehničke poslove koji olakšavaju proces održavanja i sprovođenja izbora.

Biračke odbore, kako definiše ZINP, **u stalnom sastavu čine predsednik i najmanje dva člana koji se imenuju na predlog poslaničkih grupa**, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije na dan raspisivanja izbora, a prema numeričkom prikazu koji utvrđuje RIK. U proširenom sastavu se nalazi i po jedan predstavnik svakog predlagrača kandidata za predsednika Republike. U skladu sa važnošću ovog tela, koje je direktno odgovorno za sprovođenje glasanja na biračkom mestu, odnosno za obezbeđivanje tajnosti i pravilnosti glasanja i za utvrđivanje rezultata glasanja, članovi biračkih odbora „regrutuju“ se po partijskoj pripadnosti. Njihov rad uređuje se **Pravilima o radu biračkih odbora**, koje usvaja Republička izborna komisija nakon raspisivanja izbora. Na osnovu usvojenih numeričkih prikaza za imenovanje članova biračkih odbora, **u stalni sastav biračkih odbora (bez Kosova i Metohije) raspoređeno je 49.344 članova**². U ovaj broj ulaze predsednici i po dva člana biračkih odbora, odnosno njihovi zamenici (po šest članova za sva biračka mesta), a s obzirom da su se koordinirano sprovodili i pokrajinski i lokalni izbori, u 67 nacionalno mešovitim jedinicama lokalnih samouprava zamenici predsednika biračkih odbora imenovani su na predlog političkih stranaka srazmerno njihovoj zastupljenosti u lokalnoj skupštini. Tako su stranke na lokalnu imenovale ukupno 787 članova. Na biračkim mestima na teritoriji AP Kosovo i Metohija raspoređeno je još 420 članova biračkih odbora - po ukupno tri člana po biračkom mestu. Po pravilima, u radu biračkih odbora na Kosovu i Metohiji ne učestvuje prošireni sastav, već funkciju proširenog sastava vrši radno telo.

Kada na broj članova u stalnom sastavu dodamo i članove iz proširenog sastava (u svakom biračkom odboru mogao je da bude i po jedan predstavnik predlagrača izborne liste, sa zamenikom), dolazimo do maksimalnog mogućeg broja od oko **400.000** članova biračkih odbora. Republička izborna komisija nije u ovom ciklusu objavila ukupan broj članova biračkih odbora u proširenom sastavu, ali je izvesno da je veoma mali broj izbornih učesnika imao kapacitete da imenuje članove u proširenom sastavu za sva ili barem za većinu biračkih mesta.

² Videti Odluku o utvrđivanju numeričkog prikaza raspodele stalnog sastava biračkih odbora, bez Kosova i Metohije: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

Broj biračkih mesta i broj birača

Pregled ukupnog broja biračkih mesta i birača, kao i broja biračkih mesta i birača u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, na teritoriji AP Kosovo i Metohija i u inostranstvu, uz uporedni prikaz podataka za dva prethodna izborna ciklusa (parlamentarni 2016. i predsednički 2017. godine) dar je u tabeli koja sledi (tabela 1).

Odluke o ovim pitanjima donosila je, kao što nalažu i zakonski i podzakonski akti, Republička izborna komisija, u saradnji sa telima koja su ovlašćena za obavljanje ovih poslova.

Zanimljivo je da se u ovom izbornom ciklusu praktično do poslednjeg trenutka nije znalo da li će biti promena u načinu organizacije i sprovođenja izbora na Kosovu – odvojeno Uputstvo za sprovođenje glasanja na izborima za narodne poslanike Narodne skupštine³ doneto je na sednici tek u noći između 18. i 19. juna 2020. godine, a broj biračkih mesta na teritoriji Kosova je podignut za 55% - sa prethodno utvrđenih 90 na 140, iako broj birača nije promenjen. Ova promena izvršena je na predlog Kancelarije za Kosovo i Metohiju, ali javnosti nije poznato obrazloženje odluke.

Takođe, interesantno je da je broj birača koji su se prijavili za glasanje u inostranstvu veći u odnosu na prethodne izborne cikluse, uz značajne izmene u broju i lokacijama biračkih mesta otvorenih u inostranstvu: primera radi, više od jedne četvrtine biračkih mesta otvoreno je u Bosni i Hercegovini, čak 11, a u oba prethodna izborna ciklusa bila su oformljena po dva biračka mesta; u Crnoj Gori je ove godine otvoreno samo jedno biračko mesto, dok se na izborima 2017. godine glasalo na četiri, a na izborima 2016. godine na dva biračka mesta; prvobitno određena biračka mesta na Malti, u Londonu i Bejrutu su ukinuta – zbog, kako je neformalno navedeno na sednicama RIK-a, nemogućnosti bezbednog održavanja izbora usled pandemije Covid-19 ili nemogućnosti bezbednog dopremanja materijala⁴.

³ Uputstvo je dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

⁴ Podaci o biračkim mestima u inostranstvu za izbore 2020. godine dostupni su u Rešenju o određivanju biračkih mesta za glasanje na izborima za narodne poslanike Narodne skupštine (<https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>); podaci za predsedničke izbore iz 2017. godine dostupni su u publikaciji Republičkog zavoda za statistiku "Izbori za predsednika Republike Srbije" (<http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2017/dokumenta/izbori%20za%20predsednika%202017.pdf>), a za parlamentarne izbore iz 2016. u publikaciji Republičkog zavoda za statistiku "Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije" (<http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/izbori%20za%20no2016.pdf>).

Tabela 1: Pregled broja biračkih mesta i birača za izbore 2016. i 2017. godine

Izborni ciklus	Ukupno		Zavodi za izvršenje sankcija		AP KiM		Inostranstvo	
	Biračka mesta	Birači	Biračka mesta	Birači	Biračka mesta	Birači	Biračka mesta	Birači
2016	8.377	6.739.441	29	8.657	90	106.094	38	8.471
2017	8.396	6.724.949	29	9.329	99	105.929	53	11.590
2020	8.433	6.584.376	29	8.646	140	95.350	40	13.251

Izborne liste

Na parlamentarnim izborima juna 2020. godine podnete su 22 izborne liste, a za glasove se na izborni dan nadmetala 21 lista – 8 političkih stranaka, 11 koalicija i dve grupe građana. Devet lista proglašeno je u prvoj fazi izbora, odnosno do momenta proglašenja vanrednog stanja i donošenja odluke o prekidu svih izbornih radnji (do 16. marta), a preostale su proglašene u drugoj fazi, nakon donošenja odluke o nastavku izbornih radnja (nakon 11. maja).

U slučaju 19 izbornih lista proces proglašenja protekao je potpuno u skladu sa propisima – liste su ili proglašene odmah, nakon što je konstatovano ispunjenje svih uslova, ili naknadno, nakon ispravljanja nedostataka – najčešće u pogledu broja potrebnih pravno valjanih potpisa. Dve su izborne liste proglašene na problematičan način (Levijatan i Zavetnici), o čemu će više reči biti u daljem tekstu, dok jedna lista nije postupila po zahtevu da se otklone nedostaci u roku od 48 časova, zbog čega nije proglašena. Reč je o listi *Socijalizam jedini izlaz – NKPJ – SKOJ – Aleksandar Banjanac – Aleksandar Đenić*, čiji predstavnici nisu dostavili praktično nijedan traženi dokument osim 360 izjava birača da podržavaju izbornu listu. Pored prethodno navedenih, jedna izborna lista nije predata na vreme (Jedinstvena ruska stranka), već sa nekoliko minuta zakašnjenja, navodno jer je podnosilac bio sprečen da uđe u zgradu Republičke izborne komisije. Uložen je i prigovor koji je RIK odbio, a Upravni sud je zatim odbacio podnetu žalbu kao nedozvoljenu⁵.

Od ukupno 21 liste, pet je imalo položaj stranaka nacionalnih manjina – Savez vođovanskih Mađara – Ištvan Pastor (stranka mađarske nacionalne manjine), Akademik Muamer Zukorlić – Samo pravo – Stranka pravde i pomirenja (SPP)

⁵ Rešenje o odbijanju prigovora Zorana Marića, predsednika Jedinstvene ruske stranke od 06. juna 2020. i presuda Upravnog suda o odbacivanju žalbe predsednika Jedinstvene ruske stranke III-9 UŽ 67/20, od 11. juna 2020. godine dostupne su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

– Demokratska partija Makedonaca (DPM), kao koalicija stranaka bošnjačke i makedonske nacionalne manjine, SDA Sandžaka – dr Sulejman Ugljanin (stranka bošnjačke nacionalne manjine), Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina (koalicija stranaka albanske nacionalne manjine) i Ruska stranka – Slobodan Nikolić (stranka ruske nacionalne manjine). U posljednjem slučaju, status stranke nacionalne manjine utvrdio je Upravni sud, poništavajući rešenje RIK, o čemu će takođe biti više reči u daljem tekstu.

Nova pravila i izmenjene okolnosti u radu organa za sprovođenje izbora

Parlamentarni izbori iz juna 2020. ostaće upamćeni po brojnim specifičnostima i novinama koje su uvedene i sprovedene što kao posledica prethodno održanog unutarstranačkog dijaloga, što kao posledica vanrednog stanja i pandemije Covid-19.

Najpre, ovo su prvi izbori **za 30 godina višestranačja koji su raspisani, a zatim prekinuti i ponovo nastavljeni**. Podsećanja radi, prvobitno su izbori trebali da se održe 26. aprila, kako je bilo definisano odlukom o raspisivanju izbora od 04. marta, ali su nakon 12 dana kampanje prekinuti. Rešenje o prekidu izbornih radnji usledilo je nakon proglašenja vanrednog stanja zbog pandemije virusa Covid-19, na osnovu Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja⁶, kada je definisano da će se izborne radnje nastaviti završetkom vanrednog stanja⁷. Za to vreme je proglašeno devet izbornih lista, koje su bile primorane da zaustave sve izborne aktivnosti, ukoliko su i bile planirane – neke liste proglašene su samo dan pre proglašenja vanrednog stanja, pa nisu ni imale mogućnosti ili vremena da se bave izbornom kampanjom. Time je izborni proces po prvi put stavljen na pauzu, a odlaganje procesa je dovelo i do zanimljive situacije u kojoj je dotadašnjem sazivu Narodne skupštine i Vladi istekao mandat pre održavanja izbora (03. juna). Narodna skupština je 06. maja donela Odluku o ukidanju vanrednog stanja⁸ i propratni zakon⁹ kojim je propisano da će nadležne izborne komisije 11. maja doneti rešenja o nastavljanju sprovođenja izbornih radnji i da

⁶ Uredba o merama za vreme vanrednog stanja, Službeni glasnik RS br. 31/20

⁷ Sva rešenja i odluke o raspisivanju, prekidu i nastavku izbornih radnji dostupna su na zvaničnoj stranici RIK-a: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

⁸ Odluka o ukidanju vanrednog stanja, Službeni glasnik RS br. 31/20

⁹ Zakon o važenju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja i koje je Narodna skupština potvrdila, Službeni glasnik RS br. 65/20: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/65/1/reg>

će odrediti nove rokove za vršenje izbornih radnji. To se i dogodilo, pa je Republička izborna komisija usvojila rešenje i potvrdila prethodno najavljeni 21. jun kao datum održavanja izbora.

Pored prethodno spomenutog, značajan uticaj na rad izborne administracije imale su i **normativne promene** – kako zakona, tako i podzakonskih akata. Hronološki, pre samog izbornog procesa, početkom decembra, u okviru međustranačkog dijaloga održanog uz posredovanje nevladinog sektora, a zatim i Evropskog parlamenta, Republička izborna komisija usvojila je **Zaključak o merama za unapređenje izbornog procesa**¹⁰. Ovim dokumentom RIK je, pozivajući se na ranije preporuke ODIHR-a i zaključke Radne grupe za saradnju sa OEBS i ODIHR predvideo tri grupe mera. Prva se odnosila na *organizaciju i sprovođenje obuka za rad u biračkim odborima*, kao aktivnost koja se sprovodi pre održavanja izbora i koja ne zahteva izmenu podzakonskih akata koje RIK po pravilu usvaja. Druga grupa mera podrazumevala je uvođenje novina u Uputstvo za sprovođenje izbora: *proširivanje mogućnosti i prava posmatrača*, tako što se posmatračima po prvi put jasno omogućilo posmatranje i primopredaje izbornog materijala pre i nakon glasanja, prisustvovanje glasanju van biračkog mesta, praćenje statističke obrade rezultata u sedištu opštine/grada, okruga i/ili RIK-a, kao i akreditacija posmatrača po teritorijama jedinica lokalnih samouprava, bez vezivanja za konkretno biračko mesto. U okviru ove grupe mera predviđena je i *obaveza radnog tela da odmah po prijemu izbornog materijala nakon glasanja skenira zapisnik o radu svakog biračkog odbora* i dostavi skenirane zapisnike RIK-u u najkraćem roku, kako bi bili objavljeni na sajtu, a uvedena je i obaveza RIK-a da *poništi i ponovi glasanje na onim biračkim mestima sa kojih nije dostavljen zapisnik o radu biračkog odbora*, ili na kojima nije bilo moguće utvrditi rezultate glasanja, što je dovelo do poništavanja glasanja na čak 233 biračka mesta¹¹. U istoj grupi mera se našla i *mogućnost birača da nakon glasanja provere da li su u izvodu iz biračkog spiska evidentirani da li su glasali ili nisu, odnosno da izvrše neposredan uvid u izvod iz biračkog spiska*. Konačno, poslednje dve mere podrazumevale su uvođenje novina u Pravila o radu biračkih odbora – to su *obavezno određivanje člana biračkog odbora koji će biti zadužen za popunjavanje kontrolnog formulara i vršenje logičko-računske kontrole rezultata glasanja*, odnosno *obaveza biračkog odbora da obavesti policiju i radno telo ukoliko posumnja da neki birač svoj listić nije ubacio u glasačku kutiju*. Sve prethodno navedene mere su unete u konačne verzije uputstva, odnosno pravila o radu biračkih odbora, čime je te-

¹⁰ Zaključak o merama za unapređenje izbornog procesa: <https://www.rik.parlament.gov.rs/ext-file/sr/332/Zakljucak%20RIKa%20o%20merama%20za%20unapredjenje%20izbornog%20procesa.pdf>

¹¹ O poništavanju izbora na 233, odnosno 234 biračka mesta biće više reči u daljem tekstu.

orijski izborni proces unapređen i poboljšan. Ipak, s obzirom na različiti domet i nivo sprovođenja ovih mera, ocene o kvalitetu njihovog sprovođenja biće date u odeljku ovog teksta koji se bavi načinom rada izborne administracije, odnosno pozitivnim promenama i spornim tačkama.

Pored decembarskih normativnih izmena, važno je spomenuti da su ovo istovremeno i **prvi izbori u kojima su izborni zakoni promenjeni u toku izbornog ciklusa**. Iako se i u dosadašnjoj (lošoj) praksi dešavalo da se ključna „pravila igre“ menjaju neposredno pred izbore, do sada nismo svedočili izborima čija su pravila menjana u toku kampanje. Upravo ovo se desilo 11. maja, kada su izmenjeni Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima, tako da se overa potpisa za liste omogućila i u lokalnim, odnosno gradskim i opštinskim administracijama, a ne samo kod notara ili u sudovima. Suštinski, ova promena je obrazložena kao jedna od mera u borbi protiv pandemije Covid-19 i u praksi je olakšala prikupljanje potpisa za one izborne aktere koji su tek započeli proces prikupljanja potpisa. Ipak, osim što je predsedan u istoriji višestranačja u Srbiji, ova izmena je dovela u neravnotežan položaj izborne učesnike, jer je prvih devet lista pod drugačijim okolnostima prikupljalo potpise.

Konačno, na rad Republičke izborne komisije i biračkih odbora direktno je uticala i pandemija, pa je tako RIK po prvi put uveo mogućnost sprovođenja **elektronskih sednica** u slučajevima kada Komisija nije u mogućnosti da se sastane radi održavanja sednice, izmenom Poslovnika 29. juna¹², dok su birački odbori izborni dan sprovodili u skladu sa preporukama definisanim u Zaključku Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 od 13. juna – sa maskama i rukavicama.

Način rada izborne administracije: pozitivne promene i sporne tačke

Opšta ocena rada izborne administracije na parlamentarnim izborima

Generalni utisak je da je Republička izborna komisija svoj posao **do izbornog dana obavljala transparentno i efikasno**, na kolegijalan način i uz striktno poštovanje rokova određenih podzakonskim aktima. Ovo podrazumeva da je rokovnik izbornih radnji u potpunosti poštovan, kao i da su sva rešenja i odluke donete većinom glasova ili jednoglasno, u skladu sa zakonski propisanim rokovima. Pored brojnih rešenja, odluka i drugih dokumenata, važno je reći da je RIK

¹² Odluka o dopunama Poslovnika Republičke izborne komisije: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/70/podzakonska-akta.php>

bio opterećen i ogromnim brojem identičnih prigovora na Rešenje o nastavku izbornih radnji od 11. maja – reč je o najmanje 2,500 prigovora koji su u komisiju stizali tokom druge polovine maja i tokom celog juna, iako je rok za prigovore istekao već 12. maja. Pokazalo se da je za ovu „pandemiju prigovora“, kako je nazvana u RIK-u, odgovorna organizacija „Slobodarska omladina Srbije“ koja je putem Facebook stranice masovno pozivala građane da šalju prigovore, uz jasna uputstva o formi i načinu slanja¹³. S obzirom na ovu vrstu „sabotiranja“ izborne administracije, RIK je pribegao objedinjavanju prigovora i zbirno odbacivao u proseku po 300 prigovora po sednici.

Sve sednice su bile otvorene za javnost – za domaće i međunarodne posmatrače i medije, bez izuzetka, a u ovom izbornom ciklusu po prvi put i za građane, putem uživo prenosa svih sednica na sajtu RIK-a. Sa druge strane, protivno preporukama ODIHR-a, zadržana je praksa deljenja dnevnog reda i materijala za rad članovima RIK-a na samom početku sednice, a ne ranije, što je u velikom broju slučajeva dovelo do nemogućnosti svih članova da se upoznaju sa problematikom pojedinačnih predloga odluka ili rešenja. Time se na neposredan način uticalo i na kvalitet samih diskusija u RIK-u, s obzirom da se dešavalo da članovi upravo na sednicama prepoznaju ili uviđaju nepravilnosti, nelogičnosti ili druge nedostatke predloženih dokumenata. Generalno, za razliku od prethodnih godina, izostala je ozbiljnija i kvalitetnija diskusija u radu Republičke izborne komisije, izuzev u nekoliko slučajeva, kao što je usvajanje posebnog uputstva za sprovođenje glasanja na Kosovu i Metohiji¹⁴.

Ipak, nakon izbornog dana, uočava se osetna promena u radu RIK-a: osim **neobjavlivanja rezultata izbora čitavih 15 dana**, sve do 06. jula, RIK je neočekivano izmenio Poslovnik 29. juna i uveo elektronske sednice kao način rada. Na jednoj od elektronskih sednica, proglašeni su i ukupni rezultati izbora, što predstavlja predsedan u izbornoj praksi, posebno ukoliko se u obzir uzme i činjenica da su rezultati proglašeni pre isteka konačnog roka za odlučivanje o prigovorima na izborni proces. Pasivnost i neefikasnost RIK-a **nakon izbornog dana** uočena je i u slučaju ponovljenog glasanja na 234 biračka mesta 01. jula, kada je pravo da ponovo glasa imalo preko 200.000 birača: RIK nije izdao nijedno saopštenje o izlaznosti, nepravilnostima, niti o rezultatima, sve do utvrđivanja

¹³ Facebook stranica sa pozivom za slanje prigovora: <https://www.facebook.com/PravoNaSlobodu/posts/1558804327634284>

¹⁴ U ovom izbornom ciklusu usvojeno je praktično identično Uputstvo za sprovođenje izbora na teritoriji AP Kosovo i Metohija kao u prethodnim izbornim ciklusima. Analizu problema i pravnih posledica ovakvog uputstva pogledajte u: Orestijević E. (2018), *Osvrt na rad izbore administracije na parlamentarnim izborima 2016. godine i na predsedničkim izborima 2017. godine*, str. 75-79, u: Oko izbora 20 (ur. Klačar B.), Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd.

ukupnih rezultata izbora 06. jula. Isto se uviđa u slučaju **objavljivanja rešenja po prigovorima** – osim u sažecima rada po sednicama u kojima se navode numerički pokazatelji, na sajtu RIK-a nije moguće pronaći nijedno rešenje po prigovorima nakon 20. juna, što predstavlja ekstremno lošu praksu i urušava poverenje u rad izborne administracije.

Na ocenu o kvalitetu rada izborne administracije jednako utiču i pozitivne promene koje je RIK po prvi put implementirao u ovom izbornom procesu, kao i problemi ili sporne tačke koje su obeležile ovaj ciklus. Zbog toga ćemo se ukratko osvrnuti na svaku od njih.

Pozitivne promene u radu izborne administracije

U analizi se polazi od dve neosporne činjenice: (1) u radu izborne administracije su učinjeni dobri i pozitivni pomaci/mere u smeru poboljšanja izbornog procesa i (2) s obzirom na to da su ove mere uvedene po prvi put, proces njihove implementacije obilovao je brojnim nedostacima koji u sledećim izbornim ciklusima mogu i moraju biti unapređeni.

Ovde se prvenstveno izdvajaju: (1) priprema, organizacija i sprovođenje obuka za članove biračkih odbora, (2) sprovođenje procene pristupačnosti biračkih mesta za osobe sa invaliditetom, (3) obezbeđivanje prenosa sednica RIK-a najširoj javnosti¹⁵, (4) sprovođenje pojačane edukativne komponente, (5) objavljivanje zapisnika o radu biračkih odbora na zvaničnoj internet stranici i (6) mogućnost provere da li su birači evidentirani da su glasali u izvodu iz biračkog spiska.

Priprema, organizacija i sprovođenje obuka za članove biračkih odbora

S ciljem unapređenja nivoa znanja i veština neophodnih za rad u biračkom odboru kroz teoretsko i praktično obučavanje, a kao jedan od rezultata međustranačkog dijaloga, RIK je početkom decembra usvojio Odluku o organizaciji i sprovođenju obuka instruktora za rad u stalnom sastavu biračkih odbora, a zatim i sličnu odluku za obuku instruktora za rad u proširenom sastavu¹⁶.

¹⁵ Sa izuzetkom elektronskih sednica, koje su održavane od 30. juna, nakon izmene Poslovnika RIK 29. juna.

¹⁶ Odluke su dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/699/obuke-instruktor-a-za-rad-u-stalnom-sastavu-birackih-odbora.php> i <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/701/obuke-instruktor-a-za-rad-u-prosirenom-sastavu-birackih-odbora.php>

Obuke su bile zamišljene kao dvostepene: najpre su članovi RIK-a obučavali instruktore za rad u stalnom i proširenom sastavu, da bi zatim instruktore obučavali potencijalne članove biračkih odbora. Po javno dostupnim podacima, obuku za instruktore za rad u stalnom sastavu uspešno je završilo 539 kandidata¹⁷ na ukupno održanih 28 obuka tokom decembra 2019. godine. Instruktore su zatim tokom januara i februara obučili oko 50.000 polaznika u 161 jedinici lokalne samouprave. Kada je reč o obukama za instruktore za rad u proširenom sastavu, selekcija kandidata izvršena je na osnovu javnog poziva na kome su mogle da učestvuju sve registrovane političke stranke (i parlamentarne i vanparlamentarne). Održano je 13 obuka, a broj polaznika koji ih je uspešno završio je 235. Ne postoji informacija o broju polaznika na obukama za rad u proširenom sastavu, kao ni da li su one uopšte održane.

Za obuke instruktora u stalnom i proširenom sastavu, kao i za sam stalni sastav, pripremljen je set vodiča, prezentacija i vežbi¹⁸. Kao posebno pozitivni koraci u ovom procesu izdvajaju se kvalitet pripremljenih materijala, štampanje svih materijala i njihova diseminacija svim potencijalnim članovima biračkih odbora, kao i transparentnost rada izborne administracije po ovom pitanju – svi planovi i programi obuka, spisak kandidata koji su uspešno položili obuke, materijali i druge informacije bili su pravovremeno objavljivani na zvaničnom sajtu RIK-a¹⁹.

CeSID-ovi posmatrači prisustvovali su na pet obuka za rad u stalnom sastavu i za instruktore za rad u proširenom sastavu²⁰, na osnovu kojih je potvrđeno da su materijali (vodiči, vežbe i prezentacije) detaljno i kvalitetno osmišljeni, ali i da su obuke instruktora bile značajno kvalitetnije od obuka za rad u stalnom, odnosno proširenom sastavu. Ovo može biti posledica nezainteresovanosti samih instruktora i/ili polaznika, ali i izostanka kapaciteta stranaka da imenuju članove za rad u biračkim odborima – primera radi, na jednoj obuci za rad u stalnom sastavu u Čačku prisustvovalo je svega 13 od planiranih 32 učesnika, dok se na obuci iste vrste u opštini Novi Beograd pojavila jedna osoba od 29.

¹⁷ Spisak kandidata koji su uspešno završili obuku za instruktore za rad u stalnom sastavu biračkih odbora, od 31. decembra 2019: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/729/Spisak%20instruktora%20koji%20su%20uspesno%20završili%20obuku%2031.12.2019.pdf>

¹⁸ Svi materijali dostupni su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/700/obuke-za-rad-u-stalnom-sastavu-birackih-odbora.php>

¹⁹ Izuzev informacija o obukama za rad u proširenom sastavu, svi podaci su dostupni u sekciji Edukacije na zvaničnom sajtu RIK-a: <https://www.rik.parlament.gov.rs/>

²⁰ Posmatrane su četiri obuke za rad u stalnom sastavu – dve u Čačku, jedna u Zemunu i jedna na Novom Beogradu, kao i jedna obuka za instruktore za rad u proširenom sastavu, u Beogradu.

Imajući sve prethodno navedeno u vidu, CeSID ostaje pri stavu da je neophodno standardizovati obuke članova biračkih odbora o nadzoru i praćenju izbornog procesa kao deo redovnih aktivnosti izborne administracije između dva izborna ciklusa, ili barem revidirati postojeći koncept obuka.

Procena pristupačnosti biračkih mesta za osobe sa invaliditetom

U decembru 2019. godine, Republička izborna komisija uspostavila je saradnju sa Centrom za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije, kako bi se sprovedla procena pristupačnosti biračkih mesta u Republici Srbiji, a funkcionisala je i Radna grupa za konsultacije o inkluzivnom izbornom procesu i pravilima (DICON), u kojoj je i CeSID uzeo učešće. Cilj procene pristupačnosti bilo je dugoročno poboljšanje uslova pod kojima birači ostvaruju svoje izborni pravo na biračkim mestima, sa posebnim osvrtom na unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u izbornom postupku²¹. U proceni pristupačnosti biračkih mesta, koja je sprovedena na osnovu upitnika i vodiča²², učestvovala su 843 člana radnih timova za procenu pristupačnosti, kao i 132 predstavnika udruženja osoba sa invaliditetom u svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.

Na zvaničnom sajtu RIK-a navodi se da su na osnovu izveštaja o proceni pristupačnosti koje su dostavile gradske i opštinske uprave, tamo gde je bilo moguće, određena pristupačnija biračka mesta, ali nije poznat tačan broj takvih biračkih mesta²³. Po informacijama dobijenim od CeSID-ovih posmatrača u toku izbornog dana, 47% biračkih mesta nije bilo pristupačno za osobe sa invaliditetom, što je za osam procentnih poena manje nego 2017. godine, kada je procenat nepristupačnih biračkih mesta bio 55%²⁴.

U cilju veće informisanosti članova biračkih odbora ali i samih birača o pravima i obavezama tokom izbornog dana, RIK je pripremio i objavio Vodič za glasanje birača koji su osobe sa invaliditetom, Vodič za glasanje van biračkog mesta i Vodič za komunikaciju i pružanje podrške biračima koji su osobe sa invalid-

²¹ O proceni pristupačnosti biračkih mesta, videti: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/3194/pristupacnost-birackih-mesta.php>

²² Vodič za procenu pristupačnosti biračkih mesta dostupan je na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/2081/Vodic%20za%20procenu%20pristupacnosti%20BM-konacno-4.pdf>, a upitnik na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/3194/pristupacnost-birackih-mesta.php>

²³ Videti: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/3194/pristupacnost-birackih-mesta.php>

²⁴ Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju, strana 43. Dostupno na: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/05/CeSID-Izve%C5%A1taj-sa-predsedni%C4%8Dkih-izbora-2017.pdf>

itetom od strane članova biračkog odbora na biračkom mestu²⁵, kao i video vodič o glasanju za osobe sa invaliditetom koji je dostupan na YouTube kanalu RIK-a²⁶. Takođe, prvi put je omogućeno prijavljivanje za glasanje van biračkog mesta i pre izbornog dana – od petka, 19. juna, a objavljeni su i brojevi telefona radnih tela za prijavljivanje glasanja van biračkog mesta. Važno je ovde spomenuti i da se od članova biračkih odbora, kao i 2017. godine, zahtevalo da u Zapisnik o radu biračkog odbora unesu sve informacije o broju birača koji su glasali, a imaju neku vrstu invaliditeta, uključujući ovde i lica sa invaliditetom koja su glasala van biračkog mesta. Do sada Republička izborna komisija nije objavljivala ove podatke, što predstavlja lošu praksu i onemogućava dublju i detaljniju analizu ovog pitanja.

U ovom procesu otvorena su brojna pitanja koja su od značaja za dalje unapređenje inkluzivnosti izbornog procesa, kao što je preciziranje pravila o glasanju van biračkog mesta, glasanje slepih lica, glasanje osoba smeštenih u ustanovama za trajni smeštaj, informisanje lica sa invaliditetom o procedurama i pravilima i tako dalje. Uz saglasnost da je neophodno ova pitanja adresirati u predstojeće dve godine, do sledećih izbora, čini se neophodnim jasno odrediti obavezu da sva biračka mesta budu pristupačna osobama sa invaliditetom, s obzirom da trenutni izborni akti ovo pitanje tretiraju u formi preporuke - u članu 51 važećeg Uputstva o sprovođenju izbora²⁷ navodi se da „prilikom predlaganja biračkog mesta, opštinske/gradske uprave treba da vode računa da ono bude pristupačnosti (fizički i komunikacijski)“. Budući da se vodi računa da biračka mesta budu objekti u javnoj svojini, ostvarivanje ove preporuke je važno i za zajednicu u celini.

Obezbeđivanje prenosa sednica i drugih aktivnosti RIK-a najširoj javnosti

Republička izborna komisija omogućila je da praktično sve sednice budu otvorene za javnost: osim mogućnosti da svakoj sednici prisustvuju domaći i strani posmatrači, kao i mediji, u ovom ciklusu je po prvi put omogućeno da i građani direktno prate diskusiju i odlučivanje na sednicama, putem uživo prenosa sednica na sajtu ili na zvaničnom YouTube kanalu RIK-a. Ovo je na neki način zamenilo prethodno traženo objavljivanje zapisnika sa svake sednice na sajtu, s obzirom na javno dostupnu arhivu snimaka sa ranijih sednica, a nas-

²⁵ Sve publikacije dostupne su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/2006/publikacije.php>

²⁶ Glasanje u par koraka za osobe sa invaliditetom: <https://www.youtube.com/watch?v=hJVxvYOJuTU>

²⁷ Uputstvo je dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

tavilo se i sa praksom objavljivanja sažetaka sa sednica. Pored snimaka sednica, na sajtu i YouTube-u se nalaze i snimci svih konferencija za medije, podnošenja izbornih lista i drugih aktivnosti, kao što je štampanje glasačkih listića²⁸. Takođe, pozitivan novitet predstavlja i Instagram stranica RIK-a, na kojoj su objavljivane ključne informacije o aktivnostima izborne administracije²⁹.

Ovde je neophodno spomenuti da je transparentnost aktivnosti i sednica drastično smanjena nakon izbornog dana, prelaskom na elektronske sednice i prestankom objavljivanja važnih dokumenata, o čemu će biti više reči u daljem tekstu.

Edukativna komponenta

U skladu sa preporukama ODIHR iz ranijih godina, RIK i Ministarstvo državne uprave preduzeli su niz koraka kako bi poboljšali i unapredili edukativnu komponentu u ovom izbornom ciklusu. Tako je RIK u periodu od 06. marta do 08. juna pripremio i objavio čak 15 priručnika, vodiča i zbirki propisa³⁰, a najvažniji od njih prevedeni su na 11 jezika nacionalnih manjina koji su upotrebi u Republici Srbiji³¹. Takođe, pripremljeni su i informativni video vodiči koji su dostupni na internet stranici i YouTube kanalu RIK-a³², a koji se odnose na glasanje za osobe sa invaliditetom, proveru da li su birači upisani u birački spisak, proceduru glasanja na dan izbora, glasanje van biračkog mesta i uz pomoć pomagača i na preporuke o merama zaštite od virusa Covid-19. Neki od ovih video sadržaja emitovani su i na javnom medijskom servisu.

Objavljivanje zapisnika o radu biračkih odbora na zvaničnoj internet stranici RIK-a

Objavljivanje zapisnika o radu biračkih odbora uvedeno je po prvi put kao obaveza RIK-a nakon međustranačkog dijaloga o unapređenju izbornih uslova. Zaklj-

²⁸ Svi snimci razvrstani su po kategorijama i dostupni na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/307/prenosi.php>

²⁹ Zvanični Instagram nalog Republičke izborne komisije: <https://www.instagram.com/riksrbije/>

³⁰ Sve publikacije dostupne su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/2006/publikacije.php>

³¹ Prevodi dokumenata dostupni su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/6841/biraci.php>

³² Video vodiči dostupni su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/> i <https://www.youtube.com/watch?v=hJVxvYOJU>

učkom o merama za unapređenje izbornog procesa³³ iz decembra 2019. godine propisano je da će *radno telo odmah po izvršenoj primopredaji izbornog materijala posle glasanja između biračkog odbora i radnog tela, u sedištu opštine/grada, skenirati zapisnik o radu biračkog odbora na sprovođenju glasanja i utvrđivanju rezultata glasanja za izbor narodnih poslanika Narodne skupštine i elektronskim putem ga dostaviti Republičkoj izbornoj komisiji, koja će ga, bez odlaganja, objaviti na svojoj veb prezentaciji.*

Cilj uvođenja ove obaveze bio je podizanje transparentnosti i poverenja u izborni proces, što je u potpunosti u skladu sa jednom od prioritarnih preporuka ODIHR iz 2017. godine - da bi zakonom trebalo obezbediti objavljivanje rezultata izbora po pojedinačnim izbornim mestima i zapisnike s podacima o rezultatima, uključujući one koji su kasnije u procesu ispravljani³⁴. Ipak, u ovom slučaju se jasno uvidela manjkavost sistema: prvi zapisnici objavljeni su nakon više od 36 sati od momenta zatvaranja biračkih mesta i objavljivani su sve do 01. jula (za izbore održane 21. juna), odnosno do 04. jula za ona 234 biračka mesta na kojima je ponovljeno glasanje³⁵. Time je onemogućeno da se na osnovu uvida u zapisnike u radu biračkih odbora podnesu eventualni prigovori, s obzirom na istek zakonom predviđenog roka od 24h od momenta propusta ili nepravilnosti. Ovim je obesmišljena implementacija mere i dodatno je probuđena sumnja u kvalitet rada biračkih odbora, posebno jer su uočene brojne nepravilnosti u ovim dokumentima – od nepotpisanih zapisnika i neispravno popunjenih polja do neadekvatnih ispravki. Takođe, s obzirom da je RIK ispravljao očigledne omaške u radu biračkih odbora, na osnovu primljenih zapisnika, došlo se do situacije u kojoj postoji razlika u podacima u objavljenim zapisnicima i u podacima o glasanju na nekim biračkim mestima.

Nepobitno je da je za transparentnost izbornog procesa važno da svi zapisnici budu javno dostupni, ali se čini da je ovakva implementacija mere samo ogolila brojne probleme sa kojima se suočava izborna administracija u svom radu. Stoga je od suštinskog značaja poboljšati ovaj proces i omogućiti brže i efikasnije objavljivanje zapisnika, uz prethodno neophodno unapređenje kapaciteta i znanja rada članova biračkih odbora.

³³ Zaključak o merama za unapređenje izbornog procesa: <https://www.rik.parlament.gov.rs/ext-file/sr/332/Zakljucak%20RIKa%20o%20merama%20za%20unapredjenje%20izbornog%20procesa.pdf>

³⁴ Predsednički izbori 2017: Izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora, Konačni izveštaj, strana 17 i strana 18. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>

³⁵ Objavljeni zapisnici o radu biračkih odbora: <https://www.rik.parlament.gov.rs/zapisnici/sr/8799>

Mogućnost provere da li su birači evidentirani da su glasali u izvodu iz biračkog spiska

Istim Zaključkom o merama za unapređenje izbornog procesa definisano je da svaki birač ima pravo da posle glasanja od Republičke izborne komisije zahteva informaciju o tome da li je u izvodu iz biračkog spiska evidentiran da je glasao ili ne. Potpisani zahtev se podnosi neposredno, putem pošte ili putem veb prezentacije Republičke izborne komisije, a istim dokumentom propisana je i mogućnost da se zatraži i neposredan uvid u izvod iz biračkog spiska. Neposredni uvid se vrši u sedištu Republičke izborne komisije, uz upotrebu odgovarajućeg šablona koji bi radi zaštite podataka o ličnosti uvid ograničio samo na onaj red u izvodu iz biračkog spiska koji se odnosi na podnosioca zahteva. U cilju olakšavanja ove procedure, Republička izborna komisija je kreirala i objavila elektronski formular, odnosno obrazac na svom sajtu koji građani mogu popuniti i zatražiti ili neposredan uvid u izvod iz biračkog spiska ili dobijanje informacije da li su evidentirani da su glasali u izvodu³⁶.

S obzirom na nepostojanje javno dostupnih statističkih podataka o broju podnetih i ostvarenih zahteva (ukoliko ih je bilo), CeSID se obratio RIK-u i zatražio informacije. Do dobijanja odgovora, nije moguće proceniti kvalitet implementacije ove mere, ali je neophodno konstatovati da ovaj korak predstavlja pozitivni pomak u procesu podizanja nivoa transparentnosti i poverenja u izborni proces. U tom smislu, neophodno je pratiti stepen i kvalitet ostvarenja ovog prava ubuduće, ali i eventualne dalje pravne posledice koje ovakve procedure mogu imati. Ostaje nepoznanica šta će se dešavati ukoliko odgovori RIK-a budu u suprotnosti sa tvrdnjama građana, a dodatni problem predstavlja i mogućnost manipulacije podacima.

Problemi u radu izborne administracije

Nekoliko spornih momenata obeležilo je rad izborne administracije na junskim izborima 2020. godine, od kojih se neki ponavljaju već godinama unazad.

Ovde izdvajamo: (1) sporno postupanje Republičke izborne komisije u slučaju proglašenja, odnosno odbijanja proglašenja dve izborne liste: Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici i Pokret Levijatan – Živim za Srbiju; (2) utvrđivanje položaja stranaka/koalicija stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu; (3) probleme u radu biračkih odbora, (4) zaštitu biračkog

³⁶ Formulari su dostupni na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9033/provera-izvoda-iz-biračkog-spiska.php>

prava i postupanje po prigovorima i (5) sporan rad izborne administracije u finalnoj fazi izbornog ciklusa: netransparentnost i utvrđivanje rezultata.

Sporno postupanje RIK-a u slučaju proglašenja, odnosno odbijanja proglašenja dve izborne liste: Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici i Pokret Levijatan – Živim za Srbiju

Proces proglašenja izbornih lista u obe faze izbornog procesa (pre i nakon vanrednog stanja) protekao je u najvećem obimu u skladu sa propisima i procedurama Republičke izborne komisije. Određenu sumnju u proces bacile su tvrdnje određenih izbornih učesnika na nelegitimno prikupljanje potpisa za neke ili većinu izbornih lista, što je otvorilo dalja pitanja o potencijalnoj zloupotrebi ličnih podataka, manipulacijama potpisima, a samim tim i o neophodnosti reforme zakonodavnog okvira i posebno Zakona o političkim strankama³⁷. Ipak, kako pitanje utvrđivanja legitimnosti prikupljenih potpisa nije u nadležnosti Republičke izborne komisije, koja ima mandat da potvrdi (ili ne potvrdi) ispunjenost uslova za proglašenje izborne liste, na ovom mestu se nećemo detaljno baviti ovim pitanjem. Ovde skrećemo pažnju na dva sporna momenta koja su obeležila ovaj proces: pogrešna primena materijalnog prava u slučaju izborne liste Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici i nepravilna primena, odnosno neprimenjivanje zakona u slučaju izborne liste Pokret Levijatan – Živim za Srbiju.

Kada je reč o prvoj spomenutoj listi, dogodila se neuobičajena situacija. Naime, RIK je na 121. sednici doneo Zaključak o otklanjanju nedostataka izborne liste Hrabro - Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici, kojim je, između ostalog, naložio podnosiocu izborne liste da dostavi *novu izbornu listu i novo ovlašćenje lica* koje je zastupnik političke stranke ovlastio da podnese izbornu listu, u kojima će *naziv izborne liste biti upodobljen tako što će iz naziva izborne liste biti izuzeta reč „hrabro“ koja ne može biti deo naziva izborne liste jer nije deo naziva podnosioca izborne liste pod kojim je upisan u registar političkih stranaka*. Nakon postupanja po zaključku, RIK je na 122. sednici doneo Rešenje o proglašenju izborne liste Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici³⁸. Ipak, RIK-u je blagovremeno (16. marta) izjavljen prigovor kojim se osporavalo rešenje o proglašenju, s obzirom da je RIK propustio da naloži podnosiocu izborne liste da upodobi i prateću dokumentaciju, uključujući tu i pravno

³⁷ Podsećanja radi, tokom maja 2019. pokrenuta je javna rasprava o izmenama i dopunama Zakona o političkim strankama, ali se nakon prikupljanja komentara i predloga sa procesom stalo. Nije poznato kada će se (i da li će se) ovaj proces nastaviti.

³⁸ Rešenje Republičke izborne komisije 02 broj 013-133/20 od 16.03.2020. Rešenje nije dostupno na sajtu RIK-a jer je naknadno poništeno.

valjane izjave birača, na kojima je sadržana reč „hrabro“. RIK je po nastavku izbornih radnji, nakon završetka vanrednog stanja, rešenje odbio kao neosnovano, uz obrazloženje da „bez obzira na to što je prvobitni naziv Izborne liste, suprotno propisima, sadržavao reč koja nije deo registrovanog naziva njenog podnosioca, način na koji je naziv izborne liste bio naveden u izjavama birača nije mogao da birače dovede u zabludu čiju su izbornu listu svojim potpisima podržali³⁹“. Pozivajući se na davanje prednosti volje birača nad pravnim formalnostima, RIK je odbio prigovor i time potvrdio prethodno rešenje. Na ovo rešenje izjavljena je i žalba Upravnom sudu, koji ju je usvojio i poništio rešenje RIK-a, konstatujući da je povređen zakon, s obzirom na nesumnjivu nesaglasnost izborne liste i prateće dokumentacije koju je podnosilac dostavio RIK-u, te da je Republička izborna komisija bila dužna da u propisanom roku od prijema izborne liste zaključkom naloži podnosiocu da otkloni i taj nedostatak.⁴⁰ Nakon presude Upravnog suda, RIK je morao da usvoji prigovor i poništi proglašenje liste, 19. maja⁴¹, nakon čega je stavljeno van snage i rešenje o ispunjenju uslova da se odrede predstavnici za prošireni sastav RIK-a, a lista je povučena. Zavetnici su ipak učestvovali u izbornom nadmetanju, nakon što su ponovo prikupili potpise i predali kompletnu dokumentaciju, pa je izborna lista je ponovo proglašena 26. maja, pod rednim brojem 12.

U slučaju Levijatana, zabeležena je jedinstvena situacija u dosadašnjoj izbornoj praksi u kojoj izborna **lista nije proglašena iako je ispunjavala sve zakonske uslove**. Naime, na 144. sednici Republičke izborne komisije, održanoj u noći između 08. i 09. juna 2020. godine, konstatovano je da je podnosilac izborne liste Pokret Levijatan – Živim za Srbiju blagovremeno i u potpunosti postupio po zaključku o ispravljanju nedostataka u pogledu broja potrebnih pravno valjanih potpisa, tako što je dostavio nove 4.762 pravno valjane izjave birača (zahtevano je dostavljanje nove 3.932 izjave). Na sednici su prisustvovala 23 člana, a za donošenje odluke bilo je neophodno da glasa 18 članova – s obzirom da je članom 29 stav 3 Zakona o izboru narodnih poslanika propisano da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu, kao i da je članom 21 stav 6 Poslovnika Republičke izborne komisije propisano da ukoliko predlog o kojem se glasa ne dobije potrebnu većinu glasova, smatraće se

³⁹ Rešenje o odbijanju prigovora S.P. od 11. maja 2020, dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁴⁰ Presuda Upravnog suda III-7 UŽ. 27/20, dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/iresenja-po-prigovorima.php>

⁴¹ Rešenje o usvajanju prigovora S.P. od 19. maja 2020, dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/iresenja-po-prigovorima.php>

da je predlog odbijen. Za predlog rešenja o proglašenju liste glasalo je 15 članova (pet članova je bilo protiv, a tri člana nisu glasala⁴²), zbog čega je rešenje odbijeno. Podnosilac izborne liste je odmah zatim uložio prigovor Republičkoj izbornoj komisiji, nakon čega je izborna lista Pokret Levijatan – Živim za Srbiju proglašena, ali je ova situacija otvorila veliki prostor za kritiku rada RIK-a zbog mogućnosti proizvoljnog odlučivanja u situacijama koje su zakonski potpuno jasne i nedvosmislene.

Utvrđivanje položaja stranke nacionalne manjine izbornim učesnicima

U nizu izmena zakona i propisa tokom 2019. i 2020. (kako je i objašnjeno u poglavlju koje se bavi pravnim okvirom), učinjene su i izmene koje se odnose na učešće stranaka i koalicija stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu. Uprkos predlozima civilnog sektora da se konačno reši problem kolizije različitih propisa u ovoj oblasti, izmenjenim odredbama nije učinjeno mnogo u tom pravcu, što je rezultiralo ponavljanjem problema i u ovom izbornom ciklusu. Tako su izmene na neki način potvrdile pravo RIK-a da utvrđuje da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalne manjine, suprotno drugim propisima i prethodnom stanovištu Upravnog suda, a data je i mogućnost da RIK u ovom procesu konsultuje nadležni nacionalni savet nacionalne manjine koji o ovom pitanju može dati mišljenje.

Podsećanja radi⁴³, tokom i nakon izbora 2016. godine iskristalisao se problem kolizije propisa: naime, **Zakon o političkim strankama** definiše da se stranka nacionalne manjine sa takvim statusom (na osnovu predate dokumentacije) upisuje u Registar političkih stranaka koji vodi i uređuje nadležno ministarstvo i da taj status ima sve do momenta brisanja iz Registra, odnosno izmene podataka, što potvrđuje i **stanovište Upravnog suda** od 06.04.2016. godine: *politička stranka podnosilac izborne liste, koja je upisana u Registar političkih stranaka kao stranka nacionalne manjine, odnosno koalicija takvih stranaka, u izbornom postupku ima položaj stranke nacionalne manjine, ukoliko predloži da joj se takav položaj utvrdi*⁴⁴. Sa druge strane, u prethodnim, kao i trenutnom Uputstvu za

⁴² Predstavnici Radikalne stranke najavili su da neće glasati za proglašenje izborne liste, s obzirom na sumnju u legalnost procesa novih prikupljenih potpisa u veoma kratkom roku. Snimak cele sednice dostupan je na: http://217.26.67.44/filesnrs/rik/sednice/rik2020060901_1.mp4

⁴³ Za detaljno obrazloženje problema pogledajte: Orestijević E. (2018), *Osvrt na rad izbore administracije na parlamentarnim izborima 2016. godine i na predsedničkim izborima 2017. godine*, str. 64 – 68, u: *Oko izbora 20* (ur. Klačar B.), Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd.

⁴⁴ Dostupno na: <http://www.up.sud.rs/latinica/setence-i-stavovi>

spvođenje izbora navodi se da „o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina u raspodeli poslaničkih mandata Komisija odlučuje, posebnim rešenjem, pri proglašenju izborne liste, na osnovu uvida u program i statut i političko delovanje političke stranke, odnosno političkih stranaka koje podnose izbornu listu⁴⁵“. Ovaj član je u potpunosti u skladu sa članom 81 stav 4 Zakona o izboru narodnih poslanika, u kome se još dodaje i da *izborna komisija može zatražiti mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine o tome da li je podnosilac izborne liste politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina*.

Kao posledica ove kolizije, a na osnovu pretpostavke da može postojati naklonost izvesnih aktera da zloupotrebe položaj stranke nacionalne manjine (manji broj potpisa neophodan za listu, raspodela mandata bez cenzusa), Republička izborna komisija je tokom parlamentarnih izbora 2016. godine odbila da položaj stranke nacionalne manjine utvrdi Ruskoj stranci, Republikanskoj stranci i Srpsko ruskom pokretu, konstatujući da i pored formalnog ispunjenja uslova (status stranke nacionalne manjine u Registru, Statut itd.), programski ciljevi nisu dovoljno specifični da bi se došlo do zaključka da su u pitanju političke stranke koje će se u svom delovanju zaista baviti zaštitom ljudskih prava i interesa pripadnika etničke zajednice. U svim slučajevima je presuđivao Upravni sud, koji je u sve tri presude⁴⁶ zauzeo isti stav - da se ne mogu prihvatiti kao pravilni razlozi Republičke izborne komisije, kao i da *nijednom odredbom izbornih zakona nije propisano da je izborna komisija ovlašćena da prilikom utvrđivanja položaja političke stranke nacionalne manjine ocenjuje da li političko delovanje stranke nacionalne manjine na planu sprovođenja programa i u njemu sadržanih ciljeva pruža osnov za pozitivnu odluku (...)*. Stoga je Upravni sud poništio sva tri rešenja Republičke izborne komisije, odnosno usvojio žalbe žalilaca i utvrdio da Ruska stranka, Republikanska stranka i Srpsko-ruski pokret imaju položaj političke stranke nacionalnih manjina na parlamentarnim izborima 2016. godine.

Ovaj problem ponovljen je i na parlamentarnim izborima 2020. godine, takođe u slučaju Ruske stranke. Najpre je RIK odbio predlog da se Ruskoj stranci utvrdi položaj stranke nacionalne manjine, jer za usvajanje rešenja nije glasala potrebna većina svih članova RIK-a (za rešenje glasalo ukupno 15 od 34 člana, kao

⁴⁵ Član 44.

⁴⁶ Presuda u vezi sa Ruskom strankom – III-27 UŽ. 104/16, od 10. aprila 2016. godine; Presuda u vezi sa Republikanskom strankom – 4 UŽ.111/16, od 12. aprila 2016. godine; Presuda u vezi sa Srpsko ruskim pokretom – 25 UŽ. 138/16, od 13. aprila 2016. godine. Sve presude su dostupne na: http://www.up.sud.rs/pages/view_cases_search/cirilica

u slučaju Levijatana), a zatim je i odbio prigovor zastupnika Ruske stranke iz istog razloga - za njegovo usvajanje nije glasao nijedan član Republičke izborne komisije⁴⁷. Ovakvu vrstu odlučivanja, bez pružanja pravnog osnova za odbijanje prigovora, odnosno bez pružanja činjeničnog stanja iz koga je proizišao pravni osnov odlučivanja, osporio je Upravni sud koji je usvojio žalbu zastupnika Ruske stranke i poništio rešenje RIK⁴⁸. U ponovljenom postupku, RIK je ponovo odbio prigovor, ovog puta se pozivajući na nadležnost da utvrdi, između ostalog, da li je osnovni cilj Ruske stranke predstavljanje i zastupanje interesa ruske nacionalne manjine, ali i na okolnost da to što je stranka upisana u Registar kao stranka nacionalne manjine predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov da bi joj se utvrdio položaj političke stranke nacionalne manjine. Takođe, RIK je konstatovao da dato pozitivno mišljenje nacionalnog saveta nije obavezujuće već da služi samo kao pomoć pri oceni da li lista ispunjava zakonske uslove⁴⁹, da dostavljeni materijali o političkom delovanju ne pružaju suštinski dokaz političkog delovanja već isključivo delovanja kulturno-umetničkog karaktera i da se stoga *ne može izvesti zaključak da je Ruskoj stranci osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa ruske nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika ruske nacionalne manjine, u skladu s međunarodno pravnim standardima*. Tek nakon presude Upravnog suda, po uloženoj žalbi na rešenje u ponovljenom postupku, utvrđeno je da Ruska stranka kao podnosilac proglašene izborne liste Ruska stranka – Slobodan Nikolić ima položaj političke stranke nacionalne manjine⁵⁰. Upravni sud je ovaj put doneo sadržinski drugačiju presudu nego 2016. godine, navodeći da se „*saglasno navedenim odredbama zakona i podzakonskih akata o tome da li neka politička stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine u izbornom postupku, ne odlučuje samo na osnovu toga da li je ta stranka upisana u Registar političkih stranaka kao politička stranka nacionalne manjine, niti samo*

⁴⁷ Rešenje o odbijanju prigovora zastupnika Ruske stranke, od 10. juna 2020, dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁴⁸ Presuda o usvajanju žalbe zastupnika Ruske stranke, III-11 UŽ 95/20, od 14. juna 2020. godine, dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁴⁹ Nacionalni savet ruske nacionalne manjine dostavio je RIK-u pozitivno mišljenje o Ruskoj stranci, navodeći da ona jeste stranka ruske nacionalne manjine, da se za vreme svog političkog delovanja konstantno zalagala za manjinska prava Rusa u Srbiji, kao i da je do sada dva puta učestvovala na parlamentarnim izborima i da ima odbornike u 12 opština u Srbiji. RIK je ipak stao na stanovište da je savet propustio da osim opšte ocene delovanja Ruske stranke, navede i konkretne primere tog političkog delovanja, koji bi bili od značaja za donošenje odluke – iz rešenja RIK o odbijanju prigovora Ruske stranke u ponovljenom postupku, od 16. juna, dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁵⁰ Presuda o usvajanju žalbe zastupnika Ruske stranke i poništavanju Rešenja Republičke izborne komisije, III-10 UŽ 107/20, od 19. juna 2020, dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

na osnovu ciljeva definisanih opštim stranačkim aktima, već i na osnovu dokaza da se politička stranka u svom redovnom političkom delovanju zaista bavi ostvarenjem proklamovanih ciljeva.“ Sud je u ovom slučaju ocenio da se Ruska stranka u svom redovnom političkom delovanju zaista bavi ostvarenjem proklamovanih ciljeva, što je utvrđeno na osnovu dostavljenih dokaza, mišljenja Nacionalnog saveta ruske nacionalne manjine, statuta i ostalih dokaza. Ovakvom presudom, Sud je praktično potvrdio pravo RIK-a da utvrđuje položaj stranke nacionalne manjine u izbornom procesu i stao na stanovište koje je suprotno ranijem pravnom stavu – da nije dovoljno da politička stranka bude upisana u Registar političkih stranaka kao stranka nacionalne manjine da bi taj položaj imala i u izbornom procesu.

Osim Ruske stranke, RIK je usvojio i Rešenje o odbacivanju predloga Koalicije za mir da joj utvrdi položaj koalicije stranaka nacionalnih manjina, ali iz administrativnog razloga – podnosilac izborne liste nije blagovremeno dostavio predlog da se listi utvrdi položaj koalicije stranaka nacionalnih manjina. Ovo rešenje potvrdio je i Upravni sud, nakon izjavljene žalbe⁵¹.

Problemi u radu biračkih odbora

Uopšteno posmatrano, izborni dan je pokazao iste ili slične manjkavosti u radu biračkih odbora, kao i u prethodnim ciklusima. Navodimo i ponavljamo najvažnija tri, koja suštinski ukazuju na neophodnost profesionalizacije ovih organa za sprovođenje izbora, s obzirom na njihovu neodrživost i neefikasnost.

Prvi je, kao i ranije, **brojnost članova na samim biračkim mestima**, što često dovodi do konfuzije, nejasne raspodele uloga i stvaranja gužvi koje ometaju redovan rad drugih članova biračkog odbora. Na ovim izborima, na biračkim mestima je moglo da bude prisutno čak 48 ljudi (stalni sastav od 6 članova i članovi i zamenici članova u proširenom sastavu, ispred svake od 21 proglašene liste), iako je izvesno da zbog nedostatka kapaciteta najvećeg broja izbornih učesnika, takvih biračkih mesta nije bilo mnogo⁵². Takva brojnost članova biračkih odbora, uz mogućnost da se na istom biračkom mestu nalaze i akreditovani posmatrači, vrlo često može da dovede do neadekvatnog rada i smanjenog kvaliteta sprovođenja izbornog procesa. S druge strane, na umu treba imati i

⁵¹ Rešenje o odbijanju prigovora Koalicije za mir od 10. juna 2020. godine i presuda Upravnog suda o odbijanju žalbe Koalicije za mir, 2 UŽ 94/20, od 13. juna 2020. godine, dostupne su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁵² Nažalost, s obzirom da RIK nije objavio ukupan broj članova u proširenom sastavu, niti njihov numerički prikaz, nije moguće proceniti koliko je članova zaista raspoređeno u proširenom sastavu.

činjenicu da su ponekad i sama biračka na granici ispunjavanja tehničkih uslova za održavanje izbora (ovde se prvenstveno misli na veličinu prostora), što dodatno doprinosi konfuziji i stvaranju preduslova za neadekvatno sprovođenje izbornog dana. U ovom izbornom ciklusu dodatno opterećenje su predstavljale preporuke Kriznog štaba da biračka mesta budu uređena tako da se obezbedi fizička distanca između birača i članova biračkog odbora, što je na značajnom broju biračkih mesta praktično bilo neizvodljivo.

Drugi problem, blisko povezan sa prvim, odnosi se na **finansijsku neisplativost biračkih odbora**. Republička izborna komisija, u skladu sa zakonom datim ovlašćenjima, usvojila je odluku o naknadama, materijalnim i drugim troškovima za sprovođenje izbora, kao i odluku o naknadama i drugim troškovima vezanim za rad RIK-a⁵³. Ovim odlukama je definisano da predsednicima i zamenicima predsednika pripada naknada za rad u biračkom odboru od po 2.500 dinara, a članovima i zamenicima članova naknada u visini od po 1.500 dinara. Kada se u obzir uzme brojnost članova biračkih odbora, posebno činjenica da se naknade isplaćuju i članovima proširenog sastava (predstavniku svake liste/kandidata i njihovim zamenicima) ovaj trošak postaje izuzetno veliki i zauzima značajan udeo u ukupnoj ceni organizovanja i sprovođenja izbora. S druge strane, troškovi se iz odgovarajućih fondova izdvajaju i za eventualni zakup biračkih mesta u privatnoj svojini (po 5.000 dinara po biračkom mestu), za kancelarijski materijal za svako biračko mesto (po 5.000 dinara za svako biračko mesto) i tako dalje.

Treći i nesumnjivo najznačajniji problem rada biračkih odbora je **nedovoljna ili neadekvatna obučena članova biračkih odbora za rad**, odnosno njihovo nepoznavanje procedura i pravila, što dovodi do proizvoljnog tumačenja, grešaka, konflikata, neevidentiranja nepravilnosti i tako dalje. Za razliku od prethodnih izbornih ciklusa, kao što je navedeno ranije, ove godine je preko 50.000 ljudi obučeno za rad u biračkom odboru, ali se pokazalo da je učinak ovakvih obuka mali ili, u najmanju ruku, nedovoljan. Tako su tokom izbornog dana i akreditovani posmatrači i građani obaveštavali CeSID o: neorganizovanosti biračkih odbora i neadekvatnoj uređenosti biračkih mesta, greškama u proceduri (*na primer, nanošenje spreja biraču koji nema ličnu kartu ili se ne nalazi u izvodu iz biračkog spiska, glasanje bez provere UV lampom ili bez dokumenata*), problemima u nalaženju birača u biračkom spisku, neobezbeđivanju tajnosti

⁵³ Odluka o naknadama, materijalnim i drugim troškovima za sprovođenje izbora za narodne poslanike Narodne skupštine i Odluka o naknadama i drugim troškovima vezanim za rad RIK-a na sprovođenju izbora dostupne su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

glasanja, otvaranju kutija i tako dalje. U prilog ovome govori i činjenica da su izbori usled nemogućnosti članova biračkog odbora da utvrde rezultate, ili zbog nedostavljanja zapisnika o radu biračkog odbora poništeni na čak 233 biračka mesta. Poređenja radi, na predsedničkim izborima iz 2017. godine, ponavljanje izbora sprovedeno je na ukupno 11 biračkih mesta.

U tom smislu, neophodno je **revidirati uvedeni koncept obuka za biračke odbore**, na neki od sledećih načina: (1) održavati obuke neposredno pred izbore (na ovim izborima su obuke održavane u januaru i februaru, a izbori su održani u junu), (2) obavezati izborne učesnike da u biračke odbore imenuju one članove koji su uspešno prošli obuke, (3) vršiti obuke periodično, odnosno kontinuirano, kako bi se ispratile i eventualne izmene u izbornom zakonodavstvu i (4) produžiti trajanje obuke (po trenutnom konceptu, ona se svodi na oko 4 sata) i učiniti je praktičnijom kroz improvizacije potencijalnih i neizbežnih situacija kao što su popunjavanje zapisnika, vežbanje razlikovanja važećih i nevažećih listića, popunjavanje logičko-računskog formulara i tako dalje.

Zaštita biračkog prava

Celokupan izborni proces bio je opterećen ogromnim brojem prigovora – na osnovu ostvarenog uvida u sajt Republičke izborne komisije⁵⁴, procenjuje se da je ukupan broj izjavljenih prigovora blizu 6.000, što predstavlja presedan u izbornoj praksi. Od ovih oko 6.000 prigovora, usvojena su ukupno tri, a svi ostali su odbijeni, odbačeni ili obustavljeni⁵⁵.

U prvom delu izbornog procesa, najveći deo prigovora (najmanje dve i po hiljade) izjavljen je na Rešenje o nastavku izbornih radnji (doneto 11. maja) i svi su odbačeni kao neblagovremeni, u skladu sa propisima i procedurama. S obzirom da su istovremeno pristizali identični prigovori izjavljeni od strane različitih lica, zasnovani na istom činjeničnom stanju, RIK se opredelio na spajanje stvari u jedan postupak i rešavanje o njima u celosti, a ne pojedinačno. Tako je, primera radi, samo tokom 09. juna, na dve sednice odbačeno 909 prigovora.

S druge strane, nakon okončanja izbornog dana, RIK se suočio sa ogromnim brojem prigovora na nepravilnosti u radu biračkih odbora, a kasnije i na druge izborne radnje, kao što su kašnjenje sa proglašenjem rezultata, uvođenje elek-

⁵⁴ Sekcije na sajtu: rešenja po prigovorima, prenosi sednica, informacije o održanim sednicama. Pored sajta RIK-a, analizirani su i prigovori u koje su posmatrači imali uvid putem mejla, tokom poslednjih nekoliko elektronskih sednica.

⁵⁵ Obustavljeni su postupci u slučaju prigovora na rad biračkih odbora koje je prethodnom odlukom Republička izborna komisija raspustila i naložila ponovljeno glasanje.

tronskih sednica i proglašenje ukupnih rezultata pre isteka svih rokova za zaštitu biračkog prava. Naime, nakon uvida u ukupno četiri džaka sa izbornim materijalom i tvrdnje da su otkrili sistemsko falsifikovanje zapisnika o radu biračkih odbora, predstavnici liste Suverenisti (GG Dosta je bilo – Saša Radulović), podneli su čak 2.700 istovetnih prigovora na nepravilnosti u radu biračkih odbora. Podnosioci prigovora tvrdili su da je došlo do manipulacija sa izbornim materijalom, odnosno da postoje razlike u izbornom materijalu i broju glasova za ovu listu u odnosu na zvanične zapisnike o radu biračkih odbora i samim tim tražili poništavanje izbora na trećini biračkih mesta. RIK je u slučaju ovih 2.700 prigovora ponovo pristupio spajanju stvari u jedan postupak (postepeno), zbog identičnog činjeničnog stanja i svaki odbacio kao neosnovan. Nakon izjavljenih žalbi, Upravni sud je usvojio žalbe i poništio rešenja RIK-a⁵⁶ zbog neadekvatnog pravnog obrazloženja, odnosno zbog izostanka činjeničnog stanja i jasnih argumenata na kojima je zasnovana odluka, što se u delu javnosti neopravdano tumačilo kao poništavanje glasanja i „obaranje falsifikovanih izbora“⁵⁷. U ponovljenom odlučivanju, Republička izborna komisija je potvrdila prethodna rešenja (u objedinjenim postupcima) i ponovo, kao i u ranijim izbornim ciklusima, *zauzela stav da se ne mogu poništiti izbori na onim biračkim mestima kod kojih u Zapisniku u radu biračkog odbora nisu navedene nepravilnosti, odnosno ukoliko u ovom obrascu nije konstatovano da je bilo primedbi ili da se dogodio neki događaj koji bi bio od uticaja na glasanje*. Pored toga, Republička izborna komisija je utvrdila da su rezultati glasanja na osporavanim biračkim mestima logičko-računski ispravni i da nisu postojale primedbe bilo kog člana proširenog sastava biračkih odbora na utvrđene rezultate. U trenutku pisanja ove analize, praktično mesec dana nakon završetka izbora, Upravni sud još uvek donosi presude u kojima odbija nove žalbe predstavnika Suverenista i potvrđuje rešenja RIK-a. Ne zna se koliko će još trajati ovaj proces, a Ustavnom sudu je već upućena inicijativa za poništenje izbora zbog „pravnog nasilja RIK-a i Upravnog suda“ i činjenice da su konačni rezultati izbora proglašeni iako je pred Upravnim sudom u postupku još oko 2.000 žalbi⁵⁸.

Ovakvim insistiranjem RIK-a na zapisniku o radu biračkog odbora kao jedinim dokumentu na osnovu koga se može procenjivati da li je došlo do nepravilnosti na biračkom mestu, na neki način je limitiran domet prigovora izjavljenih

⁵⁶ Sve presude dostupne su na: http://www.up.sud.rs/pages/view_cases_search/cirilica

⁵⁷ Videti: <https://dostajebilo.rs/blog/2020/07/01/djb-sa-2700-prigovora-oborio-izbore-jos-sa-mo-da-nateramo-rik-da-to-i-prizna/?0=cir>

⁵⁸ Videti: <https://dostajebilo.rs/blog/2020/07/15/djb-podneo-ustavnom-sudu-inicijativu-za-ponistenje-izbora-sledi-strazbur/>

od strane birača i/ili posmatrača, s obzirom na njihove mogućnosti i „ovlašćenja“ na biračkim mestima. Dakle, ukoliko birački odbor ne upiše primedbu ili događaj od značaja za glasanje u zapisnik o radu biračkog odbora, nepravilnost ne može biti dokazana, a samim tim ne može biti ni u potpunosti ostvarena zaštita biračkog prava. To vodi ka zaključku da je presudno važno insistirati na profesionalizaciji biračkih odbora koji, kako se pokazuje, ne razumeju ili ne poznaju dovoljno procedure u toku izbornog dana, ili ih svesno ne primenjuju. U poslednjem slučaju, trebalo bi razmotriti odredbe Krivičnog zakonika i primenjivati sankcije za one članove biračkog odbora koji svoj posao obavljaju u suprotnosti sa zakonom. U dosadašnjoj izbornoj praksi, nije poznato da je bilo koji član biračkog odbora kažnjen zbog krivičnih dela kao što su, na primer, povreda tajnosti glasanja ili objavljivanje neistinitih rezultata glasanja kroz manipulacije sa glasačkim listićima ili prebrojanim glasovima.

Na isti ili sličan način, kao neblagovremeni ili neosnovani, odbijeni su ili odbačeni i svi ostali prigovori, sa izuzetkom ukupno tri: prvi se odnosio na prigovor povodom liste Zavetnici (o čemu je prethodno bilo reči) i usvojen je nakon presude Upravnog suda; drugi usvojen prigovor odnosio se na listu Levijatan i njihovo proglašenje, a treći, poslednji, ujedno je i jedini koji je usvojen zbog nepravilnosti u radu biračkog odbora. Naime, na jednom biračkom mestu u Beogradu biraču je uskraćeno pravo glasa jer se drugo lice potpisalo na njegovo mesto u izvodu iz biračkog spiska, nakon čega je birački odbor raspušten, a glasanje na tom biračkom mestu ponovljeno.

Ovim se došlo do veoma zanimljive situacije – uz rekordno nizak broj usvojenih prigovora, izbori su poništeni i ponovljeni na ukupno 234 biračka mesta, odnosno za oko 203.000 birača. Ovdje je važno napomenuti da je u ovom izbornom ciklusu prvi put primenjeno novo pravilo po kojem RIK ima obavezu da *poništi i ponovi glasanje na onim biračkim mestima* sa kojih nije dostavljen zapisnik o radu biračkog odbora, ili na kojima nije bilo moguće utvrditi rezultate glasanja⁵⁹, što je dovelo do poništavanja glasanja na čak 233 biračka mesta – od toga, na 117 biračkih mesta utvrđen je višak listića u kutiji, na 110 su utvrđeni drugi logičko-računski problemi, a sa 6 biračkih mesta nije dostavljen (kompletan) zapisnik o radu biračkog odbora. Podsećanja radi, do ove godine je RIK izbore na biračkim mestima na kojima nije bilo moguće utvrditi rezultate glasanja samo anulirao, bez ponavljanja glasanja. Ovom promenom posredno je i limitirano uvedena mogućnost delovanja RIK-a po službenoj dužnosti, a u cilju zaštite izborne volje birača. Ipak, ne postoji validno objašnjenje za ovoliki broj zapisnika sa teškim

⁵⁹ Član 87 Uputstva o sprovođenju izbora.

(nerešivim) greškama, posebno ako se uzme u vidu da su članovi RIK-a u skladu sa pravilima i sami vršili ispravke velikog broja zapisnika u slučaju očiglednih omaški⁶⁰.

Sporan rad izborne administracije u finalnoj fazi izbornog ciklusa: netransparentnost i proglašenje rezultata

Kao što je prethodno napomenuto, rad izborne administracije značajno je izgubio na transparentnosti i efikasnosti nakon održavanja izbora 21. juna. Najpre, pri utvrđivanju rezultata, RIK je prve preliminarne rezultate saopštio 21. juna u 22h, na obrađenih 2.32% biračkih mesta (0.85% biračkog tela), zatim sledećeg dana, na obrađenih 70.57% biračkih mesta (64.07% biračkog tela), a nakon toga tek pet dana nakon izbora (26. juna), kada su saopšteni privremeni rezultati izbora, na obrađenih 97.23% biračkih mesta. Na ovoj konferenciji RIK nije saopštio izlaznost, a ona je ujedno bila i poslednja konferencija za novinare koju je RIK održao u ovom procesu⁶¹. Ovo je izazvalo velike kritike javnosti, s obzirom na zakonsku odredbu da *“rezultate izbora Republička izborna komisija objavljuje u roku od 96 časova od časa završetka glasanja”*⁶². Ipak, kako zbog zakonskog propusta ne postoji sankcija za kršenje ove norme, u konkretnom slučaju formalno-pravno nije narušena legalnost izbornog procesa.

U međuvremenu, između dva glasanja, RIK je neočekivano usvojio izmenu Poslovnika RIK-a, 29. juna, kojom je po prvi put u parlamentarnoj praksi uveo elektronske sednice RIK-a kao način (privremenog) budućeg rada⁶³. Istovremeno, ova izmena predstavlja i primer loše prakse menjanja podzakonskih akata u toku izbornog procesa, ali je ona obrazložena kao preventivna mera za dalje sprečavanje pandemije Covid-19, uz mogućnost sprovođenja samo u izuzetnim slučajevima, kada Komisija nije u mogućnosti da se sastane. Nekoliko je problematičnih momenata u ovom procesu: najpre, sednice su se sazivale i održavale razmenom elektronskih poruka sa elektronskom adresom RIK-a, a članovi Komisije su se izjašnjavali o tačkama dnevnog reda tako što su odgovarali na

⁶⁰ Očigledne omaške su logičko-računske greške koje ne utiču na utvrđivanje rezultata izbora – na primer, ukoliko nije upisan broj ukupno upisanih birača na biračkom mestu, ili ukoliko nije upisan broj važećih listića, a svi ostali brojevi (zbir glasova za svaku listu i broj nevažećih listića) se uklapaju. Videti član 86 Uputstva o sprovođenju izbora.

⁶¹ Sažeci sa konferencija za novinare RIK-a dostupni su na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/56/konferencije-za-medije.php>

⁶² Član 86 stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika.

⁶³ Odluka o dopunama Poslovnika Republičke izborne komisije dostupna je na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/70/podzakonska-akta.php>

elektronsku poruku i glasali „za“, „protiv“ ili „uzdržan“ za predlog iz svake tačke dnevnog reda u roku od tri časa od slanja saziva. To je značilo da su se sednice održavale bez rasprave i bez uvida javnosti: o prvoj sednici posmatrači nisu ni obavješteni, a o sledećim sednicama su obavještavani sa zakašnjenjem; mediji nisu imali uvid u dnevni red niti u glasanje članova RIK-a, a na sajtu RIK-a su naknadno objavljeni samo sažeci sa održanih sednica, bez detalja o načinu glasanja. Dodatni problem svakako predstavlja i upitnost neophodnosti da se „pređe“ na elektronske sednice dva dana pred održavanje ponovljenog glasanja, ali i činjenica da su na ovaj način utvrđeni i konačni rezultati izbora, po prvi put u istoriji višestranačja u Srbiji. Ovakva vrsta netransparentnosti, ali i neefikasnosti, kao što je navedeno ranije, uočena je i tokom i nakon održavanja ponovljenih glasanja, s obzirom da u toku ovog dana, ali ni kasnije, nije bilo nijedne konferencije za medije niti saopštenja. U tom smislu, javnost je ostala uskraćena za pravovremene informacije i o izlaznosti i o rezultatima izbora⁶⁴.

Konačni rezultati utvrđeni su 06. jula, 15 dana nakon održavanja izbora, u trenutku kada se pred Upravnim sudom još uvek odlučivalo o zaštiti izbornog prava.

⁶⁴ Ovdje je važno napomenuti da nijedna organizacija civilnog društva nije pratila ponovljeno glasanje, zbog pandemije virusa Covid-19 i zbog nemogućnosti do-akreditacije posmatrača. Videti saopštenje CeSID-a: <http://www.cesid.rs/izbori-2018/saopstenje-cesid-nece-posmatrati-ponovljeno-glasanje/>



RAD INSTITUCIJA UKLJUČENIH U SPROVOĐENJE IZBORA – VELIKE, A MALE PROMENE

Sladana Komatina

Zakonodavni okvir koji uređuje rad institucija koje se posredno ili neposredno bave izborima se u samom periodu pre održavanja istih u mnogome promenio. U toku jeseni i zime (kraj 2019. godine i početak 2020. godine) kao posledica dogovora do kojih se došlo na **dijalogu vlasti i opozicije**, pre svega onih koji su održani uz **posredovanje Evropskog parlamenta** došlo je do formiranja **„tabele sprovođenja“ aktivnosti i mera koje treba preduzeti sa ciljem poboljšanja izbornog procesa**. Sve navedene aktivnosti i zakonodavne izmene do kojih je došlo svakako predstavljaju samo polaznu tačku ka poboljšanju izbornih uslova, dok se čini da ćemo za stvarnu promenu morati da sačekamo neki novi izborni ciklus. Većina preliminarnih izveštaja vezana za posmatranje kako izbornog procesa u celini, tako i samog izbornog dana, **ističe da je primena dogovorenih mera i usvojenih izmena nekoliko važnih zakona u ovoj oblasti izostala**. Ove kritike se svakako upućuju i ka institucijama koje su na različite načine uključene u sprovođenje izbora. Do velikih promena u zakonodavnom okviru je svakako došlo (pre svega kada je u pitanju rad **Agencije za borbu protiv korupcije**), međutim čini se da sve promene, o kojima će biti više reči u nastavku teksta, predstavljaju puko ispunjavanje onoga što je dogovoreno uz posredovanje Evropskog parlamenta, bez suštinskih izmena.

Kroz promene koje su povezane sa radom Agencije za borbu protiv korupcije, **Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu** i **Regulatornog tela za elektronske medije** dogovorene mere su pokušale da reše sve ono što se već godinama spominje kao najveći problemi izbornog procesa u Srbiji: **nejednako medijsko izveštavanje na televizijama s nacionalnom frekvencijom, praksa korišćenja javnih resursa u korist promocije vladajuće stranke, „funkcionerska kampanja“**. Osim toga, Narodna skupština Republike Srbije je uspostavila **Nadzorni odbor**⁶⁵ Narodne skupštine za kontrolu elektronskih i štampanih medija, opet sa ciljem rešavanja problema nejednakog medijskog izveštavanja. Ipak, čini se da su sve mere donete samo delimično uspele da po-

⁶⁵ Institucija Nadzornog odbora je predviđena zakonom još 2000. godine, međutim ovo je prvi put da je takvo telo i uspostavljeno posle te godine.

boljšaju situaciju u pojedinim oblastima, dok kritike isticane kod nekih, a koje govore o promeni forme, bez suštine, svakako stoje. Na kraju, Nadzorni odbor Narodne skupštine je propustio priliku da sebe postavi kao bitnog činioca izbornog protesta birajući značajno pasivniju ulogu.

Rad Narodne skupštine Republike Srbije – Nadzorni odbor

Narodna skupština je u periodu neposredno pred raspisivanje izbora u martu 2020. godine usvojila izmene i dopune nekoliko bitnih zakona koji uređuju, posredno ili neposredno, izborni ciklus. Neke od promena do kojih je došlo svakako predstavljaju rezultat dijaloga i pozitivan iskorak unapred. Jedna od obaveza Narodne skupštine, utvrđena u toku pregovora, **odnosila se na izmene i dopune tri zakona i to Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o javnim preduzećima**. Suština izmene ovih zakona imala je za cilj da ih uskladi sa najboljim evropskim i međunarodnim praksama, kao i sa preporukama ODIHR-a. U poglavlju posvećenom radu Agencije za borbu protiv korupcije biće više reči o izmenama koje su napravljene u pomenutim zakonima. S druge strane, Narodna skupština je neposredno pred samo raspisivanje izbora (a potom i u toku izbornog ciklusa) napravila i izmene Zakona o izboru narodnih poslanika, kao i Zakona o lokalnim izborima. **Ove važne promene u izbornom sistemu Srbije, napravljene su bez šire javne rasprave i konsenzusa među političkim akterima, kao i suprotno mišljenju većeg dela civilnog društva.**⁶⁶

Drugi bitan segment rada Narodne skupštine u izbornom procesu od ovog ciklusa je uspostavljanje pomenutog **Nadzornog odbora Narodne skupštine za kontrolu elektronskih i štampanih medija**. Sam postupak uspostavljanja ovog tela započeo je 26. novembra 2019. godine na predlog predsednice Narodne skupštine, Maje Gojković, pozivanjem Vlade i poslaničkih grupa da u roku od 10 dana podnesu predloge za kandidate za članove ovog tela. Vlada je na sednici održanoj 6. decembra i donela zaključak kojim su predloženi članovi. Konačno, pošto su dobijeni predlozi i od strane poslaničkih grupa, 23.12.2020. imenovani su i članovi Nadzornog odbora⁶⁷. Na predlog Vlade Srbije za članove Nadzornog odbora izabrani su profesor **Branko Rakić**, savetnik za pravna pitanja **Miodrag**

⁶⁶ Detaljnije o promenama do kojih je došlo u ova dva zakona u Novine u pravnom okviru – IZBORI 2020.

⁶⁷ Odluka o imenovanju članova Nadzornog odbora: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2019/RS57-19%20-%20LAT.pdf

Savović, novinar-prezenter **Ivona Pantelić**, profesorka nemačkog jezika i književnosti **Jelena Milenković Orlić**, prvak opere **Aleksandar Stamatović** i diplomirana politikološkinja za međunarodne odnose **Ivana Radovanović**. Na predlog poslaničkih grupa, članovi odbora postali su i glumac **Svetislav Gončić**, producent **Branislav Klanšček**, inženjer **Dragan Varagić** i naučni savetnik **Nikola Žutić**. **Nadležnosti koje ovo telo ima su:**

- praćenje predizborne aktivnosti i ukazivanje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku;
- kontrolisanje postupanja sredstava javnog obaveštavanja u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje ravnopravnih uslova za predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista;
- predlaganje mere za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa;
- obraćanje javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata;
- upozoravanje na postupke političkih stranaka, organa uprave, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata;
- bez odlaganja davanje inicijative za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organima, ako bilo koji učesnik u izbornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova i
- utvrđivanje broja i trajanja emisija za ravnopravno predstavljanje podnosilaca izbornih lista, ako se sporazum o tome između javnog preduzeća koje emituje radio i televizijski program a čiji je osnivač Republika Srbija, Vlada Republike Srbije i političkih stranaka koje imaju poslanike u Narodnoj skupštini, ne zaključi u zakonom predviđenom roku.⁶⁸

Od momenta osnivanja do proglašenja konačnih izbornih rezultata Nadzorni odbor je održao ukupno šest sednica (prva je održana 27. februara, a poslednja 19. juna 2020. godine). Na prvoj sednici, održanoj 27. februara izabran je pred-

⁶⁸ Nadležnosti Nadzornog odbora: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/nadzorni-odbor:4153.html>

sednik Nadzornog odbora (Svetislav Gončić)⁶⁹. Druga sednica održana je posle okončanja vanrednog stanja, 20. maja i na dnevnom redu ove sednice našlo se usvajanje **Poslovnika Nadzornog odbora**.⁷⁰ Treba istaći da se sa Poslovníkom dosta kasnilo, imajući u vidu da je u momentu usvajanja istog već bilo prošlo 22 dana predizborne kampanje. Posle treće sednice, održane 27. maja, Nadzorni odbor je pozvao sve učesnike u izbornoj kampanji da se, ukoliko imaju primedbe vezane za njihovu zastupljenost u sredstvima javnog informisanja, obrate Nadzornom odboru. Na preostalim sednicama, glavni fokus je bio na izveštajima REM-a o zastupljenosti političkih aktera u medijima, razmatrani su dopisi i predlozi iz civilnog društva i političkih stranaka, razmatrani su normativni propisi o radu Nadzornog odbora i odnosu sa drugim organima. Održan je i onlajn sastanak sa predstavnicima Evropskog parlamenta, Tanjom Fajon i Vladimirom Bilčikom, kao i sastanak sa predstavnicima ODIHR-a. **O svom radu i preporukama Nadzorni odbor će podneti izveštaj Narodnoj skupštini.**⁷¹

Na samom kraju ovog izbornog ciklusa stiće se utisak da je ovo telo igralo veoma pasivnu ulogu tokom samog procesa uprkos velikim očekivanjima koja je javnost imala u momentu kada je najavljeno formiranje. U medijima **rad Nadzornog odbora svakako nije bio prepoznat kao dovoljno značajan faktor u izbornom procesu**. Informacije o njegovom radu tokom predizbornog perioda, kako na sajtu, tako i u medijima su **retke, kratke i nedovoljno informativne**. Osim toga, sam sajt je prvi put ažuriran tek nakon završetka vanrednog stanja pa su neke od informacija o radu Nadzornog odbora do javnosti stizale sa zakašnjenjem (npr. vest o izboru Svetislava Gončića za predsednika). Prva ažuriranja na sajtu su učinjena tek posle intervencije od strane Transparentnosti Srbije polovinom maja. Osim zamerki koje se upućuju vezano za medijsko prisustvo (ili nedostatak istog), ono što ovom telu svakako nedostaje su i članovi koje javnost percipira kao objektivne (Aleksandar Stamatović i Svetislav Gončić su potpisnici proglasa „Za bolju Srbiju“).

⁶⁹ Dnevni red prve sednice Nadzornog odbora: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/saziv_odbora/2020/Saziv%20prve%20sednice%20NO.PDF

⁷⁰ Dnevni red druge sednice nadzornog odbora: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/saziv_odbora/2020/Saziv%20druge%20sednice%20NO.PDF

⁷¹ Više detalja na: <http://www.parlament.gov.rs/SAOP%C5%A0TENJE.39034.941.html>

Regulatorno telo za elektronske medije

Promene u sastavu

Rad Regulatornog tela za elektronske medije u toku izbornog procesa pratile su mnoge polemike u javnosti vezano za rad ove institucije. Posle treće runde dijaloga, obećano je da će novi članovi biti izabrani do kraja godine. U skladu sa tim **Judita Popović, Zoran Simjanović i Aleksandar Vitković** su izabrani 28. decembra 2019. godine. Judita Popović je izabrana ispred LDP-LSDV-SDA Sandžak, Zoran Simjanović je bio kandidat Udruženja filmskih, scenskih i dramskih umetnika, dok je Aleksandar Vitković izabran kao kandidat Koordinacije nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Preostalo je da se izaberu još dva člana REM-a u periodu januara i februara, po drugačijoj proceduri u odnosu na prethodna tri izabrana. U skladu sa navedenim, 20. januara 2020. godine Goran Peković i Đorđe Vozarević podneli su ostavke na mesto članova Saveta REM-a i Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je potom u periodu od 21. januara do 14. februara 2020. godine ponovo radilo u smanjenom sastavu da bi Odbor za informisanje i kulturu NSRS 11. februara 2020. godine predstavio nove kandidate za članove Saveta REM-a. Predloženi su Biljana Ratković-Njegovan (predlog Društvo novinara Vojvodine), Višnja Arandelović (predlog Udruženje novinara Srbije), Slobodan Cvejić i Slaviša Grujić (predlog resornog odbora Skupštine Vojvodine). NSRS je 14. februara i izabrala dva nedostajuća člana: **Slobodana Cvejića i Višnju Arandelović**. Kod samog izbora bilo je nejasnoća vezano za ovlašćenja Društva novinara Vojvodine da predloži nove kandidate za članove REM-a. Dogovor koji je na kraju prihvaćen predstavlja kompromis, član REM-a je u ovom sazivu kandidat UDS-a, dok bi u sledećem sazivu član trebalo da bude iz DNV-a.

Izbor je pratilo određeno nezadovoljstvo dela stručne javnosti kod koje je prevladavao stav da izbor novih članova predstavlja puko ispunjavanje obaveze utvrđene u završnoj rundi dijaloga vlasti i opozicije o unapređenju izbornih uslova u Srbiji, te da se o suštinskim promenama u radu ovog tela ne može govoriti. CeSID je bio stava da se, makar na prvom koraku, može pružiti podrška novoizabranim članovima jer njihove biografije svakako daju dovoljno razloga da se oni nađu na takvoj poziciji.

Medijski monitoring

Posle nekoliko izbornih ciklusa u kojima nije bilo adekvatnog monitoring predizbornog Regulatornog tela za elektronske medije (**poslednji put rezul-**

tati monitoringa su objavljeni za parlamentarne izbore 2014. godine) se za ovaj izborni ciklus obavezalo da vrši stalni nadzor u toku izborne kampanje nad pružaocima medijskih usluga i da objavljuje redovne izveštaje o nadzoru na svom veb sajtu.

Narodna skupština Republike Srbije je u skladu sa planom dogovorenom na prvoj rundi dijaloga vlasti i opozicije uz posredovanje Evropskog parlamenta organizovala otvoren sastanak/javno slušanje sa svim zainteresovanim stranama na temu uloge i rada REM-a, uključujući i pojašnjenja njegovih nadležnosti u oblastima nadzora, monitoringa, izvršenja i sankcionisanja tokom izborne kampanje. Sastanak koji je održan u Narodnoj skupštini 12. decembra 2019. godina u organizaciji Odbora za kulturu i informisanje, a na kome su učestvovali osim predstavnika političkih stranaka i predstavnici REM-a, predstavnici pružalaca medijskih usluga u oblasti televizije i predstavnici Radne grupe Vlade Republike Srbije za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka za unapređenje izbornog procesa, imao je za temu preciziranje pojma zastupljenosti bez diskriminacije svih političkih subjekata u toku izborne kampanje. Od predstavnika stranaka sastanku su prisustvovali: Srpska napredna stranka, Socijalistička partija Srbije, Socijaldemokratska partija Srbije, Partija ujedinjenih penzionera, Jedinstvena Srbija, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Pokret socijalista, Srpska narodna partija, Demokratska stranka Srbije, Pokret snaga Srbije, Stranka moderne Srbije, Srpski pokret obnove, Stranka pravde i pomirenja, Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, Narodna seljačka stranka, Nova Srbija, Nova stranka, Ujedinjena seljačka stranka, Pokret slobodnih građana i Srpski patriotski savez, dok su od pružalaca medijskih usluga u oblasti televizije sastanku prisustvovali - Radio-televizija Srbije, TV Pink, RT Vojvodine, TV O2 i TV N1. Stav predsednice REM-a Olivera Zekić u toku ovog sastanka bio je da ova institucija ne može da uređuje programe medijskih servisa, niti da ih kažnjava za program koji je će tek biti emitovan, već da može kažnjavati samo kod već učinjenog prekršaja. Nakon sastanka, REM je najavio nove predloge.⁷²

Kao obaveza proistekla iz razgovora vlasti i opozicije najavljeno je i donošenje novog **Pravilnika REM-a za javne medijske servise o izvršavanju obaveza**

⁷² Održan sastanak na temu preciziranja pojma zastupljenosti bez diskriminacije svih političkih subjekata u toku izborne kampanje: http://www.parlament.gov.rs/Odr%C5%BEan_sastanak_na_temu_preciziranja_pojma_zastupljenosti_bez_diskriminacije_svih_politi%C4%BDkih_subjekata_u_toku_izborne_kampanje.37937.941.html

javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje⁷³. U skladu sa navedenim Savet REM-a je 2. decembra najavio održavanje javne rasprave o Nacrtu Pravilnika. Javna rasprava je održana u periodu od 10. do 24. decembra, dok je sam tekst nacrt bio javno dostupan od 9. decembra na sajtu REM-a, kao i na portalu e-Uprave. CeSID je na pomenuti Nacrt dao svoje komentare, te se očekivalo da će u roku od 30 dana od zaključenja javne rasprave biti objavljen i konačan tekst. Ipak, sa tim se kasnilo. Konačan tekst Nacrta je na sajtu objavljen tek 7. februara 2020. godine, i **u njemu nije bilo usvojenih predloga civilnog društva**. Sam novi Pravilnik je ostao problematičan iz nekoliko razloga. **Propušteno je da u njega budu uvršteni komercijalni radio i televizijski emiteri, tj. Pravilnik tretira samo javne servise. Na ovaj način komercijalni emiteri su ostali obuhvaćeni samo neobavezujućim preporukama. Pravilnik je ostao sličan prethodnom, dok je propuštena je prilika da se detaljnije i preciznije urede određena pitanja, dok su određeni problemi tretirani na veoma nejasan način.** Veliki deo preporuka i predloga koji su potekli od civilnog društva (u javnoj raspravi su učestvovali NUNS, Asocijacija onlajn medija, Lokal press, NDNV, CRTA, Transparentnost Srbija, BIRODI, CESID, kao i profesor Rade Veljanovski, a svi navedeni akteri dostavili su i pisane komentare koji su objavljeni na sajtu REM-a) nisu uzete u obzir prilikom usvajanja konačnog dokumenta.

U odnosu na Pravilnik iz 2015. godine, koji je bio na snazi do 2019. godine uočavaju se naredne razlike:

- ➔ Javni medijski servisi mogu u informativnim emisijama, izvan programa koji se odnosi na predizbornu kampanju, obavestavati o aktuelnim zbivanjima i aktivnostima državnih organa i funkcionera, poštujući pravila profesionalizma, objektivnosti i novinarske etike (*novi stav*), pri čemu je javni medijski servis dužan da vodi računa da izveštavanje ne sadrži posebno promotivno upućivanje na podnosioc izbora, kandidate ili njihove aktivnosti, ideje ili političke stavove;
- ➔ Proširena je zabrana emitovanja igranih, dokumentarnih, zabavnih ili drugih programskih sadržaja u kojima se pojavljuje funkcioner ili predstavnik liste/kandidat ukoliko su proizvedeni u periodu od godine pre raspisivanja izbora;

⁷³ Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje: <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Pravilnik%20o%20na%C4%BDinu%20izvr%C5%A1avanja%20obaveza%20javnih%20medijskih%20servisa%20tokom%20predizborne%20kampanje.pdf>

- Propisano je da je javni medijski servis dužan da prilikom informisanja o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata obezbedi njihovu zastupljenost u programu bez diskriminacije, imajući u vidu značaj političkih stranaka i kandidata, odnosno značaj događaja u kojima oni učestvuju, *dok prethodni Pravilnik nije navodio značaj stranaka kao „kriterijum“ za ravnopravnost;*
- Zabranjuje se objavljivanje rezultata anketa sprovedenih prilikom izlaska birača sa birališta u kojima bi se pokazalo kako su birači glasali, pre zatvaranja svih biračkih mesta;
- *Propisuje se obaveza da se uz izveštaje istraživanja javnog mnjenja moraju objaviti naručilac ankete, uzorak, način i vreme trajanja istraživanja;*
- Propušteno je da se preciznije uredi odredba vezano za slučajeve zainteresovanosti više podnosilaca izbornih lista ili kandidata za emitovanje političkih oglasa, a da ne postoje tehnički uslovi da se to ispuni u celosti, vreme namenjeno političkom oglašavanju raspodeljuje srazmerno njihovoj iskazanoj zainteresovanosti. *Nije jasno kako se meri ova zainteresovanost, što ponovo ostavlja prostor za proizvoljna tumačenja;*
- U odeljku političkog oglašavanja tokom predizborne kampanje izbačena je odredba „ako podnosilac izborne liste ili kandidat zakupi termin u programu pružaoca medijske usluge, sadržaj emitovan u tom programu smatraće se političkom oglasnom porukom“;
- Propisano je da je za istinitost i tačnost političkog oglašavanja odgovoran oglašivač, a za njegovu usklađenost sa odredbama zakona kojim se uređuje način emitovanja oglasne poruke, odgovoran je javni medijski servis;
- Izbačen je član o shodnoj primeni odredaba u slučaju raspisivanja referenduma;
- *Propušteno je da se preciznije uredi pitanje funkcionerske kampanje;*
- Propušteno je da se promeni odredbu o jednakoj predstavljenosti svih lista za izbore za NSNM, koja je neostvariva (s obzirom da broj lista za više od 20 saveta može da ide i na preko 100);

Sve navedeno jasno govori da je propuštena prilika da se suštinski usvoji novi dokument, te da se i u ovom slučaju radi o ispunjavanju forme i obaveze koja je proistekla iz dijaloga. CeSID deli ovakav stav, verujući da je od zajedničkog interesa bilo da se vrši kontrola i nad radom privatnih medija jer je njihov uticaj, posebno televizijskih emitera, veoma veliki.

Što se tiče komercijalnih emitera, prema prvobitnom planu Preporuke su trebale biti razmatrane u toku januara 2020. godine, međutim to se do marta 2020. godine nije dogodilo. Javna rasprava vezano za ovaj dokument se nije održala, međutim same zakonske obaveze za istu nije ni bilo kako se radi o pravno neobavezujućem dokumentu. Tek 2. marta 2020. godine Savet REM-a je usvojio **Preporuku komercijalnim pružaocima medijskih usluga o obezbeđivanju zastupljenosti bez diskriminacije u toku predizborne kampanje registrovanih političkih stranaka, koalicija i kandidata**⁷⁴. U odnosu na nacrt dokumenta, konačne preporuke su se sastojale od nešto više odredbi:

- prilikom informisanja o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata komercijalni emiteri dužni su da obezbede njihovu zastupljenost u programu bez diskriminacije, imajući u vidu značaj političkih stranaka i kandidata, odnosno značaj događaja u kojima oni učestvuju;
- (novo) predizborni program se jasno mora odvojiti od ostatka programa zvukom i slikom (najavna i odjavna špica), jasno označiti tekstualnim obavještenjem (npr. predizborni program, predsednički izbori, politički marketing, izborni marketing, političke reklame i sl.) tokom celog njegovog trajanja, nema emitovanja predizbornog programa u toku i najmanje deset minuta pre ili nakon emitovanja dečije emisije, odnosno emisije namenjene maloletnicima;
- komercijalni emiteri moraju poštovati pravila profesionalizma, objektivnosti i novinarske etike kada izveštavaju o političkim dešavanjima i u informativnim emisijama, izvan programa koji se odnosi na predizbornu kampanju, obavještavati o aktuelnim zbivanjima i aktivnostima državnih organa i funkcionera na način da izveštavanje ne sadrži posebno promotivno upućivanje na podnosioc izbornih lista, kandidate sa izbornih lista ili njihove aktivnosti, ideje ili političke stavove;
- (novo) prilikom emitovanja političkih oglasnih poruka komercijalni emiteri primenjuju odredbe propisa kojima se uređuje oblast televizijskog i radijskog oglašavanja;
- ako je više podnosilaca izbornih lista ili kandidata zainteresovano za emitovanje svojih političkih oglasnih poruka u programu, a ne postoje tehnički

⁷⁴ Preporuka komercijalnim PMU o obezbeđivanju zastupljenosti bez diskriminacije u toku predizborne kampanje registrovanih političkih stranaka, koalicija u kandidata: <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Preporuka%20komercijalnim%20PMU%20o%20obezbe%20C4%91ivanju%20zastupljenosti%20bez%20diskriminacije%20tokom%20predizborne%20kampanje.pdf>

uslovi da se njihovi interesi zadovolje u celosti, vreme namenjeno političkom oglašavanju raspodeljuje se na podnosiocima izbornih lista ili kandidate srazmerno njihovoj iskazanoj zainteresovanosti;

→ (novo) komercijalni emiteri predizborni program ne emituju 48 časova pre dana održavanja izbora i na dan održavanja izbora do zatvaranja biračkih mesta.

I u slučaju ovog dokumenta, kao i kod Pravilnika za javne medijske servise **ispunjena je forma, ali je suština dokumenta praktično nikakva jer ne postoji pravno obavezujuća snaga.**

REM je vršio stalni nadzor u toku izborne kampanje nad pružaocima medijskih usluga i redovne izveštaje o nadzoru objavljivao na svom sajtu. REM je, pre svega, usvojio nacrt Plana praćenja programa pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje za republičke, pokrajinske i lokalne izbore, koji podrazumeva 24-časovni monitoring programa javnih medijskih servisa (**RTS1, RTS2, RTV1, RTV2, Radio Beograd 1 i Radio Novi Sad**) i komercijalnih pružalaca medijskih usluga, televizija sa nacionalnim pokrivanjem, uz mogućnost vršenja periodičnog nadzora ostalih pružalaca usluga televizije. Na osnovu navedenog na 214. redovnoj sednici Saveta doneta je odluka o stavljanju pod nadzor tokom predizborne kampanje televizija **N1 i Nova S**⁷⁵. Ova odluka izazvala je određene **polemike u javnosti koje su se prevashodno ticale ograničenog dometa ovih televizija** (vidljive su samo kod određenog broja kablovskih operatera), kao i činjenice da je televizija N1 prvenstveno informativnog karaktera, te da bi stavljanje iste pod nadzor doveo do iskrivljenih rezultata.

Pre proglašenja vanrednog stanja objavljena su dva izveštaja koja su pokrivala period **od 4. marta do 8. marta**⁷⁶, **kao i od 8. marta do 15. marta**⁷⁷. U periodu vanrednog stanja REM nije vršio nadzor medija, jer same izborne kampanje zvanično nije ni bilo. Posle donošenja **Rešenja o nastavku sprovođenja izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike od 11. maja 2020. godine** (na osnovu Odluke o izmeni Odluke o raspisivanju izbora za narodne poslanike od 10. maja 2020. godine) na osnovu koga su sve izborne radnje nas-

⁷⁵ Zapisnik sa 214. sednice REM-a: <http://www.rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Zapisnik%20sa%20214.%20redovne%20sednice%2002.03.2020.pdf>

⁷⁶ Izveštaj o nadzoru PMU za period 04.03. – 08.03.: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020%20-%20prvi%20presek%2004-08.03.2020.pdf>

⁷⁷ Izveštaj o nadzoru PMU za period 04.03. – 15.03. <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020%20-%20drugi%20presek%2004-15.%2003%202020.pdf>

tavljene, nastavljen je i monitoring REM-a nad pružaocima medijskih usluga. Zaključno sa 18.6.2020. godine REM je objavio ukupno osam preseka (**Izveštaj o nadzoru PMU za period 04.03-15.05.**, **Izveštaj o nadzoru PMU za period 04.03-22.05.**, **Izveštaj o nadzoru PMU za period 04.03-29.05.**, **Izveštaj o nadzoru PMU za period 30.05-05.06.**, **Izveštaj o nadzoru PMU za period 06.06-12.06.**, **Izveštaj o nadzoru PMU za period 13.06-18.06**)

Stručna javnost je nekoliko puta dovela u pitanje **metodologiju** koju REM koristi pri formiranju preseka, ističući da presek prikazuje iskrivljenu realnost, kao i da ne uzima u obzir **tonalitet (pozitivno, neutralno ili negativno izveštavanje)** u kome se govori o nekom izbornom učesniku. Kao problem navođen je i **nedostatak transparentnosti** u pogledu izbora metodologije (sama metodologija koju REM koristi nije javno dostupna, a zahtevi javnosti članovima REM-a da istu objasne ostali su bez jasnih odgovora). Druga grupa kritika je išla u smeru **uključivanja kablovskih televizija N1 i Nova S u pomenute preseke**. Kako je N1 prevashodno informativni kanal udeo ove kablovske televizije u predizbornom programu je nesrazmerno veliki u odnosu na ostale. Sam izveštaj se zasniva na pregledima zastupljenosti relevantnih aktera u izbornom procesu (političkih i ostalih). **Preseci su pravljani na svakih sedam dana, a pored predizbornih programa posmatranih medija fokus je bio i na dnevnim informativnim, centralnim informativnim i specijalizovanim emisijama.**

Izveštaj o nadzoru pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje za republičke, pokrajinske i lokalne izbore za ukupni period od 4. marta 2020. godine do 18. juna 2020. godine (sa izuzetkom perioda u kome je Srbija bila u vanrednom stanju) daje sledeću sliku. Od ukupnog vremena predizbornog programa na televiziji **N1 emitovano je 32,56%**, a zatim slede Happy TV (11,31%), Nova S (11,17%), RTV 1 (10,26%), RTV Pink (8,59%), TV B92 (5,83%), RTS 1 (5,66%), TV Prva (3,86%).⁷⁸ Pogledamo li nalaze monitoringa koji nam govore o izbornim akterima videćemo da je od ukupnog predizbornog programa analitičarima bila pružena skoro četvrtina vremena (24,37%).⁷⁹ Izornoj administraciji, kao i domaćim i stranim posmatračima posvećeno je 10,6% vremena.⁸⁰ Od političkih aktera koji su bojkotovali izbore, najviše pažnje medija dobio je **Savez za Srbiju**, koji je u ukupnom predizbornom programu zastupljena sa

⁷⁸ Izveštaj o nadzoru PMU za period 13.06-18.06: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020%20-%20osmi%20presek%2013-18.06.2020.pdf>

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ibid

8,32% vremena, koje je prevashodno emitovano na televizijama N1 i Nova S.⁸¹ S druge strane, politička opcija koja je bila učesnik izbora, a koja je dobila najviše medijske pažnje, bila je izborna lista **Aleksandar Vučić – Za našu decu, kojoj je bilo posvećeno 12,11% predizbornog vremena.**⁸² Sledi lista SPS-JS sa 5,81%, Ujedinjena demokratska Srbija, 4,88%, Srpska radikalna stranka, 3,43%.⁸³ Četvrti presek REM-a koji je pokrivaio period od 16. maja do 22. maja 2020. godine izazvao je najveće kontroverze u javnosti. Prema ovom preseku Savez za Srbiju (16,16%) je bio značajno zastupljeniji od izborne liste Aleksandar Vučić – Za našu decu (8,87%).⁸⁴

Tabela 1: Najzastupljeniji politički akteri, po televizijama (bez analitičara i izborne administracije), osmi presek

Opis	RTS 1	RTS 2	Radio Beograd 1	RTV 1	RTV 2	Radio Novi Sad 1
Najzastupljeniji politički akter	SPS-JS	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Savez vo-jvođanskih Mađara	Aleksandar Vučić - Za našu decu
Procenat zastupljenosti	8,41%	5,67%	7,86%	9,76%	10,81%	11,76%

Opis	PINK	Happy TV	TV B92	PRVA TV	N1	Nova S
Najzastupljeniji politički akter	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Aleksandar Vučić - Za našu decu	Savez za Srbiju	Savez za Srbiju
Procenat zastupljenosti	18,07%	25,02%	18,52%	25,13%	16,81%	13,54%

Mera koja se ticala usvajanje novog propisa zasnovanog na primerima najbolje prakse za javne emitere kako bi obezbedio pravičan pristup i izveštavanje tokom izborne kampanje nije našla svoje mesto na rasporedu

⁸¹ Ibid

⁸² Ibid

⁸³ Izveštaj o nadzoru PMU za period 13.06-18.06: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020-%20osmi%20presek%2013-18.06.2020.pdf>

⁸⁴ Izveštaj o nadzoru PMU za period 04.03.-22.05.: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020-cetvrti%20presek%2016-22.05.2020.pdf>

trenutnog saziva Narodne skupštine. Ostalo je da će se novi saziv Narodne skupštine baviti ovom temom.

Agencija za borbu protiv korupcije

Osnovno pitanje u toku dijaloga vlasti i opozicije kada je u pitanju Agencija za borbu protiv korupcije ticalo se regulisanja situacije u kojoj državni zvaničnici **koriste javna sredstva u svrhe političke kampanje i pitanje funkcionerske kampanje.** Narodna skupština je pre raspisivanja izbora usvojila izmene dva zakona koja regulišu ovu oblast. Detaljnija analiza promena do kojih je došlo u zakonodavnom okviru, kao i prakse Agencije za borbu protiv korupcije u ovom izbornom ciklusu biće tema naredna dva poglavlja.

Promene u zakonodavnom okviru

U septembru 2019. godine Vlada Srbije je na osnovu preporuka Radne grupe za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava donela **Zaključak kojim su članovi Vlade, državni sekretari, direktori posebnih organizacija, direktori službi Vlade, direktori i drugi rukovodioci u javnim preduzećima i javnim ustanovama, kao i funkcioneri u organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave pozvani na obavezu poštovanja člana 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.** Sam dokument navodi da funkcioner ne može koristiti javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera za promociju politike stranke kojoj pripada, za predstavljanje učesnika na izborima, izbornih programa, ili pozivanja birača da glasaju ili ne za određene izborne učesnike. Zaključak navodi da funkcioner ne može koristiti javne resurse za promociju bilo koje vrste, a posebno ne službene prostorije, vozila i inventar državnih organa, pokrajinskih i lokalnih institucija, javnih preduzeća ili ustanova.

Tokom novembra 2019. godine došlo je i do menjanja **Kodeksa ponašanja državnih službenika**⁸⁵. Najozbiljnija promena se odnosi na član 5. gde stoji *državni službenik ne sme da utiče na političko opredeljenje drugih državnih službe-*

⁸⁵ Tekst Kodeksa ponašanja državnih službenika: <https://www.paragraf.rs/propisi/kodeks-ponasanja-drzavnih-sluzbenika-republike-srbije.html>

nika i nameštenika, a dodat je i nastavak: **niti da na njih vrši pritisak u vezi sa podrškom političkim strankama, odnosno političkim subjektima koji imaju kandidate na izborima**⁸⁶.

Osim toga u član 5. Kodeksa su dodata i dva nova stava:

(1) Državni službenik ne sme da koristi javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima kao državni službenik u svrhu promocije političkih stranaka, odnosno političkih subjekata ili radi javnog predstavljanja učesnika na izborima i njihovih izbornih programa ili pozivanja birača da glasaju ili ne glasaju za određene učesnike na izborima.

(2) Javna sredstva koja su mu poverena u vršenju poslova državni službenik ne sme da koristi za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara u svrhe političke kampanje.”

Ipak, najznačajnije promene vezane za rad Agencije za borbu protiv korupcije tiču se promena u **Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonu o sprečavanju korupcije, Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti i Zakonu o javnim preduzećima**. Javna rasprava vezana za izmene i dopune tri zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, o finansiranju političkih aktivnosti i o javnim preduzećima (4 okrugla stola u Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu, Beogradu) je završena 31. oktobra 2019. godine. Usvajanje izmena i dopuna zakona koji uređuju (unapređuju) ovu materiju počelo je plenarnim zasedanjem 9.12.2019. godine. Parlament je usvojio izmene 13.12.2019. godine.⁸⁷ Izmene su napravljene u skladu sa evropskim i međunarodnim praksama, kao i sa preporukama ODIHR-a i uz pun parlamentarni nadzor, uz napomenu da su u ovoj oblasti dalje promene nužne.

Glavna novina u Zakonu o ABPK je definisanje pojma **javni resurs**. Član 2. Zakona kaže da je *javni resurs nepokretnost, pokretna stvar i svako drugo dobro*

⁸⁶ Videti član 5 Kodeksa ponašanja državnih službenika: <https://www.paragraf.rs/propisi/kodeks-ponasanja-drzavnih-sluzbenika-republike-srbije.html>

⁸⁷ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/2878-19%20-Lat..pdf>

Zakon o izmenama i dopunama zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/2818-19%20-lat..pdf>

Zakon o izmenama i dopunama zakona o javnim preduzećima:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/2815-19%20-%20Lat..pdf>

koje je u javnoj svojini, odnosno u drugom obliku svojine koje koriste organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, privredna društva, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave⁸⁸. Član 29. je u potpunosti izmenjen i sada 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*⁸⁹. Osim toga u član 29. su dodata i dva nova stava.

→ 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.

→ U toku izborne kampanje, u postupku iz člana 50. st. 1. i 2. ovog zakona, u kome odlučuje da li postoji povreda iz st. 1, 2, 4. i 5. ovog člana, Agencija odlučuje u roku od pet dana od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, odnosno od dana prijema prijave pravnog ili fizičkog lica

Bitna stavka Zakona koja je izmenjena tiče se i povećanja minimalne novčane kazne za prekršaje nastale iz članova 29. i 74. Nova kazna koja je propisana iznosi od 100.000 do 150.000 dinara.

Izmene koje su napravljene u **Zakonu o sprečavanju korupcije** (ujednačavanje termina u oba zakona) podudaraju se sa promenama u Zakonu o ABPK.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti uvodi novine kada je u pitanju definisanje pojma **izborna kampanja**. Član 2. Zakona kaže: „*izborna kampanja*”

⁸⁸ Videti član 2 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_agenciji_za_borbu_protiv_korupcije.html

⁸⁹ Videti član 29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_agenciji_za_borbu_protiv_korupcije.html

predstavlja skup aktivnosti političkih subjekata koje počinju od dana raspisivanja izbora i okončavaju se danom proglašenja konačnih izbornih rezultata, u svrhu javnog predstavljanja učesnika u izborima i njihovih izbornih programa i pozivanja birača da za njih glasaju, odnosno da ne glasaju za druge učesnike na izborima i koje obuhvataju: rad sa biračima i članstvom; organizovanje i održavanje skupa; promociju, izradu i podelu reklamnog materijala, brošura, lifleta i publikacija; političko oglašavanje; istraživanje javnog mnjenja, medijske, marketinške, PR i konsultantske usluge; sprovođenje obuka za stranačke aktivnosti, kao i druge slične aktivnosti; ostale aktivnosti čiji su troškovi nedvosmisleno povezani sa izbornom kampanjom;⁹⁰ Zakon na novi način definiše i termin troškovi izborni kampanje. Sada, pod troškovima se podrazumeva sve što je definisano u članu 2. Zakona. Promenjene odredbe člana 23. predstavljaju svakako najznačajniju tekovinu izmena nastalih u radu Agencije za borbu protiv korupcije. Dodate su nove odredbe u član 23. u vezi sa kampanjom: „Za sprovođenje aktivnosti u okviru izborne kampanje, političkim subjektima je zabranjeno da koriste sredstva budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave, kojima kandidati na izborima i izbornim listama, kao javni funkcioneri, državni službenici, službenici u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave ili neposredno izabrana lica, raspolažu za potrebe obavljanja svojih službenih dužnosti. Političkim subjektima je zabranjeno da u toku izborne kampanje, izuzev javnih usluga i dobara dodeljenih u skladu sa članom 6. stav 2. ovog zakona, koriste druge javne resurse, uključujući službene prostorije, vozila, vebsajtove i inventar državnih, pokrajinskih i lokalnih organa, javnih ustanova i javnih preduzeća, osim onim javnim funkcionerima koji koriste javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera. Politički subjekt može da koristi za izbornu kampanju prostorije i usluge organa i organizacija iz člana 6. stav 1. ovog zakona ukoliko su te prostorije i usluge dostupne pod jednakim uslovima svim političkim subjektima, na osnovu javno dostupne odluke tih organa i organizacija i pod uslovom da oni mogu da obezbede korišćenje prostorija i usluga tokom izborne kampanje svakom političkom subjektu koji je za to pravovremeno iskazao interesovanje.”⁹¹ Do promena je došlo i u članu 32. Zakona. Dodat je precizan rok u kome se Agenciji u toku kampanje dostavljaju svi podaci prema njenom zahtevu, i ovaj rok sada ne sme biti duži od **tri dana**. Prema

⁹⁰ Videti član 2 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html

⁹¹ Videti član 23 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html

promenama nastalim u članu 35. Zakona **postupak se sada može pokrenuti i na osnovu prijave političke stranke, koalicije političkih stranaka ili grupe građana koja je podnosilac izborne liste**. Agencija za borbu protiv korupcije je dužna da u roku od 24h od dana prijema prijave obavesti subjekte protiv kojih je prijava podneta. Član 35. propisuje i rokove u kojima ABPK mora da donese rešenje po prijavi koja se odnosi na povredu zakona u izbornoj kampanji. Rok je pet dana od dana prijema potvrde da je politički subjekat obavešten o prijavi. Agencija je dužna da doneto rešenje u roku od 24 sata od njegovog donošenja objavi na veb sajtu.

Što se tiče **izmena Zakona o javnim preduzećima** dodate su nove odredbe o razlozima za razrešenje direktora javnih preduzeća pre isteka perioda na koji su imenovani, tako što je nakon rečenice: *Ukoliko se utvrdi da deluje na štetu JP kršenjem direktorskih dužnosti, nesavesnim ponašanjem ili na drugi način, a naročito: (1) ako koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara javnog preduzeća bez naknade, (2) ako obavlja aktivnosti vezane za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata kao i za izbornu kampanju u radno vreme, (3) ako vrši pritisak na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u javnom preduzeću u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, (4) ako mu je bilo poznato da zaposleni ili angažovani po drugom osnovu u javnom preduzeću koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata ili vrši pritisak na druge zaposlene i radno angažovane u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, a nije preduzeo radnje za koje je nadležan da to spreči.*⁹² U Zakonu je izmenjen i **član 78** kojim se propisuje novčana kazna od 50.000 do 150.000 dinara.

Praksa Agencije za borbu protiv korupcije u toku izborne kampanje

U prvom delu kampanje (pre proglašenja vanrednog stanja) Agencije za borbu protiv korupcije **nije objavila nijednu odluku vezano za izmenjene odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ili Zakona o ABPK**, iako su se u javnosti pojavljivale informacije da postoje prijave koje su potekle od civilnog društva. O odlukama Agencije su postojale određene naznake pretragom na internetu, ali na samom sajtu ove institucije (iako postoji deo namenjen izbornoj kampanji 2020) nije bilo javno dostupnih informacija. Agencija je u prvom delu kampanje (do uvođenja vanrednog stanja) objavila samo infor-

⁹² Zakon o javnim preduzećima: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html

macije o zakonskim odredbama i o početku primene metodologije za praćenje izborne kampanje.

Nove odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ističu obavezu Agencije da u roku od **24 časa od donošenja objavi Rešenje koje se odnosi na povredu pomenutog Zakona na svom vebsajtu**, u postupku vođenom protiv političke stranke odnosno koalicije i grupe građana. **U slučajevima gde se sam postupak vodio protiv funkcionera, ne postoji ovako definisana zakonska obaveza.** U skladu sa tim Agencija je podnosiocima prijave obavestavala tek u momentu u kome je došlo do konačnosti rešenja, a javnost samo u pogledu onih mera, koje se po zakonu objavljuju. Veliki broj prijavi koje je Agencija dobila u toku predizborne kampanje pokazala je veću zainteresovanost građana za sam izborni proces.

Po nastavku izbornog procesa, posle 11. maja, Agencija za borbu protiv korupcije je do 21. jula 2020. godine donela odluke vezano za ukupno **35 prijavi** koje su podnete protiv različitih izbornih lista ili pojedinaca. Što se tiče mera preporuka razrešenja sa javne funkcije, ovakva mera je u toku trajanja predizborne kampanje izrečena za: Nebojšu Zelenovića, **gradonačelnika Šapca**⁹³, Radovana Uverića, **predsednika opštine Novi Kneževac**⁹⁴, Zorana Stepanović, **vršioca dužnosti direktora JKP Toplana-Valjevo**⁹⁵ i Đorđa Milanovića, **direktora JKP Vodovod Valjevo**⁹⁶. U sva četiri slučaja Agencija je utvrdila da je došlo do povrede člana 29. stava 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, dok je u slučaju Nebojše Zelenovića utvrđena i povreda člana 29. stav 5. istog Zakona. **Promena člana 29. Zakona o ABPK svakako predstavlja tekovinu dijaloga, i u sva četiri navedena slučaja agencija je utvrdila da je došlo do korišćenja određenih javnih resursa u svrhu promocije političkih subjekata kao učesnika na izborima.**

Ostalih 31 prijava odnosilo se na povrede odredbi člana 23. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Ukupno 23 prigovora podneto je protiv Srpske napredne stranke (1 opštinskih odbora ove stranke), 3 protiv Socijalistička partija Srbije – Jedinstvena Srbija, 3 protiv Srpskog patriotskog saveza, i po jedan protiv GG Novi ljudi za bolju Topolu i Bolje Srbije. **U 25 slučajeva Agencija je donela rešenje**

⁹³ Više detalja na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/07/Zelenovic.pdf>

⁹⁴ Više detalja na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/07/Radovan-Uveri%C4%87.pdf>

⁹⁵ Više detalja na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/06/01.06.2020.-Stepanovic-Zoran-postupak-po-zalbi-u-toku.pdf>

⁹⁶ Više detalja na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/06/01.06.2020.-Milanovic-Djordje-postupak-po-zalbi-u-toku.pdf>

kojim je utvrdila da ne postoji osnov za odlučivanje o povredama Zakona. Doneto je **6 mera upozorenja** i to za: Bolju Srbiju, SPS-JS, GG Novi ljudi za bolju Topolu i tri za Srpsku naprednu stranku.

U većini slučajeva u kojima je utvrđeno da ne postoji osnov za odlučivanje o postojanju povrede bilo kog stava člana 23. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti takva odluka je doneta jer je utvrđeno da se radi o prenošenju već objavljenih vesti na zvaničnim kanalima komunikacije neke od političkih stranaka protiv kojih su prijave podnošene. Navođeno je i da u spornim prilogima ili fotografijama nema istaknutih obeležja političke stranke. Na osnovu navedenog, čini se da politički subjekti i dalje uspevaju da na određene načine „zaobiđu“ jasno kršenje odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, te da je dalje uređenje ove oblasti nužno. Takođe, treba napomenuti da je većina prijavi podneta zbog **sumnje u povredu Zakona koje su uočene na društvenim mrežama.**

Osim navedenih aktivnosti Agencija je 1. juna 2020. godine uputila **apel političkim subjektima i nosiocima javnih funkcija da odgovorno koriste društvene mreže i internet** generalno i napomenula da sadržaji koji se objavljuju na njima podležu sankcionisanju, ukoliko Agencija utvrdi da je došlo do kršenja zakona. Agencija je dodala i da je Zakonom propisano da je javni resurs svaka nepokretnost, pokretna stvar i svako drugo dobro koje je u javnoj svojini, odnosno u drugom obliku svojine koje koriste organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, privredna društva, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Takođe, u toku predizborne kampanje, Agencija je objavila **katalog o poklonima funkcionera za 2019. godinu** na svojoj internet prezentaciji u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Kao bitnu aktivnost Agencije u periodu izborne kampanje treba navesti i angažovanje **120 posmatrača i koordinatora koji su nadgledali predizborne aktivnosti političkih subjekata.** Posmatrači su prikupljali podatke sa ciljem upoređivanja sa podacima iz izveštaja o troškovima izborne kampanje, koje su politički subjekti dužni da podnesu u roku od 30 dana po proglašenju konačnih rezultata izbora. Posmatrači su ovlašćeni da u ime Agencije kao terenski posmatrači, do dana izbora, ili kao koordinatori, do dana proglašenja konačnih rezultata izbora, nesmetano prikupljaju informacije i podatke u vezi sa aktivnostima političkih subjekata putem audio i video zapisa, fotografija u elektronskom for-

matu i prikupljenih primeraka izbornog materijala.⁹⁷ Više o samom finansiranju političke kampanje u narednom poglavlju.

Finansiranje predizborne kampanje – uloga Agencije za borbu protiv korupcije

Prema odredbama **Zakona o finansiranju političkih aktivnosti** politički subjekti **predizbornu kampanju mogu finansirati kako iz javnih tako i iz privatnih izvora**. Član 20. pomenutog Zakona preciznije definiše iznos sredstava iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje. Taj iznos obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi.⁹⁸ Član 21. stav 1 istog Zakona navodi: *Sredstva iz člana 20. ovog zakona u visini od 20% raspoređuju se u jednakim iznosima podnosiocima proglašenih izbornih lista koji su prilikom podnošenja izborne liste dali izjavu da će koristiti sredstava iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje. Ova sredstva uplaćuju se u roku od pet dana od dana proglašenja svih izbornih lista.*⁹⁹ Stav 2. kaže: *Preostali deo sredstava iz člana 20. ovog zakona (80%) dodeljuje se podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmerno broju osvojenih mandata, u roku od pet dana od dana proglašenja izbornih rezultata, bez obzira da li su koristili sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje.*¹⁰⁰ U skladu sa rebalansom budžeta Republike Srbije do koga je došlo u toku aprila 2020. godine, a koji je izazvan finansijskim izazovim sa kojim se Srbija susrela u toku pandemije Covid-19 **ukupna projektovana sredstva izdvojena za izbornu kampanju iznosila su 745 miliona dinara.**¹⁰¹ Kako se pre samih rezultata izbora učesnicima koji su dali izjavu da nameravaju da koriste sredstva iz javnih izvora za finansiranje kampanje i za to položili odgovarajuće jemstvo deli ukupno 20% celokupnih sredstava, jasno je da je ukupan iznos koji je bio

⁹⁷ Više na: <http://www.acas.rs/posmatranje-izborne-kampanje/>

⁹⁸ Videti član 20 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html

⁹⁹ Videti član 21 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Više detalja na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/455855/Strankama-manje-novca-za-izbornu-kampanju>

na raspolaganju predstavnicima 20 izbornih lista 149 miliona dinara (**izborna lista 1 od 5 miliona je jedina koja prema podacima do kojih je CeSID došao dugoročnim posmatranjem rada Republičke izborne komisije nije dala izjavu da namerava da koristi sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje**). Shodno tome, svaka od 20 izbornih lista imala je na raspolaganju po 7,45 miliona dinara iz javnih izvora za finansiranje izborne kampanje.

Član 26. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti dalje navodi slučajeve u kojima su učesnici u izbornoj utakmici dužni da sredstva koja su koristila za finansiranje kampanje i vrate¹⁰²:

- ➔ *Izorno jemstvo se vraća političkom subjektu ukoliko na izborima osvoji najmanje 1% važećih glasova, odnosno najmanje 0,2% važećih glasova ako politički subjekat predstavlja i zastupa interese nacionalne manjine, u roku od 30 dana od dana proglašenja konačnih izbornih rezultata.*
- ➔ *Politički subjekat koji ne osvoji broj glasova iz stava 1. ovog člana, dužan je da vrati dobijena sredstva za koja je položio izorno jemstvo, u roku od 30 dana od dana proglašenja konačnih izbornih rezultata.*
- ➔ *Ako politički subjekat ne vrati dobijena sredstva za koja je položio izorno jemstvo u roku iz stava 2. ovog člana, Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave izvršiće povraćaj ovih sredstava iz sredstava izbornog jemstva.*

Republička izborna komisija je 5. jula 2020. godine objavila ukupne **konačne rezultate** izbora prema kojima šest izbornih lista ima obavezu da vrati sredstva za koja su položili izorno jemstvo (jedna od šest pomenutih lista je manjinska) – **Ujedinjena demokratska Srbija, Pokret Levijatan – Živim za Srbiju, Čedomir Jovanović – Koalicija za mir, Narodni blok, Nek maske padnu – Nova Stranka – Zelena stranka i Ruska stranka – Slobodan Nikolić**. Sve navedene liste imaju rok od 30 dana u kome je potrebno da vrate sredstva iz javnih izvora koja su koristili.

Agencija za borbu protiv korupcije je u skladu sa svojim nadležnostima pozvala političke subjekte prema odredbama člana 29. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, **u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora Agenciji podnesu izveštaje o troškovima izbornih kampanja**. Rok za

¹⁰² Videti član 26 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html

predaju izveštaja ističe 4. avgusta 2020. godine. Osim toga kako je već pomenuto Agencija je angažovala i **120 posmatrača i koordinatora koji su nadgledali predizborne aktivnosti političkih subjekata**. Podaci koje su posmatrači prikupili biće upoređeni upravo sa izveštajima koje su politički subjekti dužni da podnesu. Za detaljniju analizu finansiranja političke kampanje ostaje nam da sačekamo izveštaje izbornih lista, kao i izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije.

Novosti u radu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave

Glavni deo aktivnosti **Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave** vezuje se za mere kojima se ovom telu daje nadležnost da nadgleda primenu propisa koji se odnose na Jedinstveni birački spisak. Na trećoj rundi dijaloga, održanoj 13. decembra 2020. dogovoreno je da Upravni inspektorat treba da vrši nadzor nad **Jedinstvenim biračkim spisakom**. Sam nadzor nad sprovođenjem propisa kojima se uređuje Jedinstveni birački spisak preko Upravnog inspektorata je završen 15. novembra kroz vanredne inspekcijske nadzore koji su izvršeni u svim gradskim/opštinskim upravama. Tokom period januar - jun 2020. godine sprovedeno je još 137 vanrednih inspekcijskih nadzora nad primenom propisa kojima se uređuje jedinstveni birački spisak.¹⁰³ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave donelo je Sektorski posebni program obuke matičara za 2020. godinu i sprovodi ga u skladu sa utvrđenim planom. U svim obukama utvrđenim ovim programom kao način verifikacije predviđena je provera uspeha, odnosno procena stečenih znanja ili veština polaznika koja se vrši se na osnovu testa znanja, a u do sada realizovanim obukama procenat uspešnosti provere stečenih znanja iznosi 98,66%¹⁰⁴.

Drugi deo aktivnosti ticao se **obuka službenika uključenih u održavanje i ažuriranje Jedinstvenog biračkog spiska** i unapređenje njihovih kapaciteta za rad na novom internet sajtu za informisanje građana o biračkom spisku.

MDULS je u toku decembra usvojio plan obuka i sprovodi obuke za službene sekretare, službenike koji vode zvanične matične knjige. Shodno tome pomoćnica

¹⁰³ Do podatka CeSID je došao u kroz online dubinski intervju sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave.

¹⁰⁴ Do procenta uspešnosti na obukama CeSID je došao u kroz online dubinski intervju sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave.

Ministra državne uprave i lokalne samouprave, Marina Dražić, je na sastanku sa predstavnicima Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) izjavila da je sprovedeno **sedam obuka za 368 referenta koji rade u aplikaciji Jedinstvenog biračkog spiska, kao i dve obuke za 279 matičara**.¹⁰⁵ Matične knjige umrlih i venčanih su elektronski povezane sa biračkim spisakom, kako bi se došlo do što preciznijeg Jedinstvenog biračkog spiska. Veb sajt na kome građani mogu proveriti da li se nalaze u Jedinstvenom biračkom spisku unosenjem svog matičnog broja je i u toku ovog izbornog ciklusa funkcionisao bez većih problema. Zaključno sa 4. avgustom 2020. prema informacijama dobijenim iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave broj pristupa linku za proveru upisa u Jedinstveni birački spisak je 15.032.539. Osim toga, građanima je na raspolaganju bio i novi deo na sajtu MDULS-a posvećen upravo relevantnim informacijama vezano za izborni proces.¹⁰⁶ Stiče se utisak da je Ministarstvo dogovorene mere iz ove oblasti u potpunosti ispoštovalo. **Uputstvo za sprovođenje Zakona o JBS i Priručnik za sprovođenje Zakona o JBS** su detaljni, kvalitetni i obuhvataju opis svih radnji i mogućih situacija u procesu sprovođenja zakona. Priručnik i uputstvo su dostavljeni svim jedinicama JLS i elektronskim putem i u štampanom obliku. Ministarstvo je tokom trajanja predizborne kampanje emitovalo i jedan spot vezano za bolju informisanost birača o biračkom spisku, kao i vezano za način na koji mogu proveriti da li su u isti upisani¹⁰⁷.

Unapređenje tačnosti biračkog spiska uključujući i jačanje i nadzor nad sprovođenjem svih zakona, procedura i podzakonskih akata kojima se uređuje Jedinstveni birački spisak je poslednja grupa mera dogovorenih na runda dijaloga koja se nalazi u nadležnosti Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Shodno tome **Radna grupa za verifikaciju Jedinstvenog biračkog spiska**¹⁰⁸ je formirana. Članovi te radne grupe su članovi Vlade i ministarstava, kao i predstavnici civilnog sektora: CRTA-e, CeSID-a i predstavnici međunarodnih institucija i tela. Na sajtu Vlade dostupan je Zapisnik sa 1. sednice Radne grupe od 11.

¹⁰⁵ Više detalja na: <http://mduls.gov.rs/saopštenja/drazic-jedinstveni-biracki-spisak-nikad-nije-bio-azurniji/?script=lat>

¹⁰⁶ Deo veb sajta Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave posvećen izbornom procesu i jedinstvenom biračkom spisku: <http://mduls.gov.rs/registri/jedinstveni-biracki-spisak/>

¹⁰⁷ Promotivni spot Provera podataka u Jedinstvenom biračkom spisku https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=O_hXP86cko8&feature=emb_title

¹⁰⁸ Više detalja o radu Radne grupe za proveru Jedinstvenog biračkog spiska: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/422955>

oktobra u kome su tačke dnevnog reda usvajanje Poslovnika o radu i razmatranje hronološkog reda aktivnosti u procesu verifikaciju: (1) pronalaženje pravnog odnosa MDULS-a i Crte i članova Radne grupe, a u vezi sa pristupom podacima; (2) usvajanje metodologije; (3) izrada procene uticaja obrade na zaštitu podataka; (4) izrada analize pravnog okvira ažuriranja biračkog spiska; (5) analiza anonimiziranih podataka dobijenih iz upita nad bazom biračkog spiska; (6) izrada uzorka birača i terenska provera uzorka (List to Voters) i izrada uzorka građana sa proverom da li se nalaze u biračkom spisku (Voters to List); (7) finalni izveštaj. Iako su održani i sastanci podgrupa (2 kada je reč o statističkoj podgrupi, broj sednica pravne podgrupe nije poznat), kao i 4 sednice radne grupe, ne postoje dostupni podaci koji bi pokazali koji su zaključci i usvojeni koraci. Mandat radne grupe istekao je 31. decembra 2020. godine. Kao jedini rezultat postojanja ove Radne grupe ističe se uspostavljanje metodologije. Do drugih rezultata nije došlo. Trenutno je u postupku je izrada Sporazuma o saradnji između Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Udruženja građana CRTA, kojim će biti uređena saradnja na polju verifikacije biračkog spiska.

Završne napomene i zapažanja

- Uprkos velikim očekivanjima rad **Nadzornog odbora Narodne skupštine za kontrolu elektronskih i štampanih medija** nije ispunio očekivanja. Ovo telo je u toku predizborne kampanje imalo vrlo pasivnu ulogu uz nedovoljnu vidljivost u javnosti.
- Stav javnosti je da izbor novih članova **Regulatornog tela za elektronske medije** predstavlja ispunjavanje obaveze utvrđene u završnoj rundi dijaloga vlasti i opozicije o unapređenju izbornih uslova u Srbiji, te da se o suštinskim promenama u radu ovog tela ne može govoriti.
- Ostalo je propušteno da se komercijalni emiteri obavežu pravilnikom o načinima izveštavanja u toku predizborne kampanje. **Komercijalni emiteri su ostali tretirani samo neobavezujućim preporukama.**
- Bez javno dostupne metodologije medijski monitoring Regulatornog tela za elektronske medije ostaje kritikovan za **nedostatak transparentnosti.** Svakako treba istaći da je učinjen napredak u odnosu na prethodne izborne cikluse u kojima nije ni bilo monitoringa medija od strane REM-a.

- Zakoni koji regulišu rad **Agencije za borbu protiv korupcije** su u skladu sa dogovorima napravljenim u toku dijaloga doživeli značajne izmene. Agencija je nakon početnih nekoliko dana kampanje u kojima nije bilo vidljivih aktivnosti **donela 33 rešenja po prijavama koje su podnete protiv različitih političkih subjekata.** Izrečeno je 6 mera upozorenja, dok je za 4 funkcionera izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije.
- Agencija je sa ciljem praćenja predizborne kampanje na terenu imala **120 posmatrača i koordinatora.**
- Obaveza Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave koja se ticala **obuka službenika uključenih u održavanje i ažuriranje Jedinstvenog biračkog spiska je u potpunosti ispoštovana,** sa druge strane rad **Radne grupe za proveru Jedinstvenog biračkog spiska je ostao bez vidljivih rezultata.**



NOVINE U PRAVNOM OKVIRU

Emilija Orestijević i Slađana Komatina

Uvodne napomene

Izbori održani 21. juna 2020. godine svakako predstavljaju jedne od najspecifičnijih izbornih procesa u tridesetogodišnjoj istoriji višestranačja u Srbiji. U periodu od samo nekoliko meseci uoči i tokom izbora, zakonski okvir menjan je čak tri puta: tokom **decembra 2019. i januara 2020.** (radi preciziranja i razjašnjavanja funkcionerske kampanje i izborne kampanje, što se da opravdati jer je reč o rezultatu međustranačkog dijaloga), **februara** (izmene cenzusa, pravila za učešće stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu i načina raspodele mandata manjinskim listama, kao i podizanje kvota za učešće manje zastupljenog pola na izbornim listama) i konačno, u **maju 2020.** godine (omogućavanje overe potpisa kod nadležnih organa u jedinicama lokalne samouprave). Osim što su spomenute izmene sprovedene neposredno pred izbore ili u toku trajanja kampanje, zabrinjavaju nedostatak šire javne rasprave i društvenog konsenzusa kod izmena regulative iz februara meseca, ali i činjenica da su ovakve izmene u **suprotnosti sa zaključcima Venecijanske komisije sadržanim u Kodeksu dobrog ponašanja u izbornim pitanjima.** Poslednjim učinjenim izmenama, izborni proces je stekao još jednu važnu, već spomenutu specifičnost: pored činjenice da je ovo ujedno i prvi izborni proces koji prekinut¹⁰⁹, a potom i nastavljeno¹¹⁰, **ovo su ujedno i prvi izbori u kojima su izborni zakoni promenjeni u toku samog izbornog ciklusa.** Dan uoči nastavka sprovođenja izbornog procesa, 10. maja, ponovo su izmenjeni Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima, tako da se overa potpisa za liste omogućava i u lokalnim, odnosno gradskim i opštinskim administracijama, a ne samo kod notara ili u sudovima. Sama promena je u praksi, a u novim okolnostima izazvanim pandemijom Covid-19, trebalo da olakša prikupljanje potpisa za one izborne aktere koji tek započinju ovaj proces i smanji prostor za širenje virusa, međutim u prvi plan su izašli mnogobrojni problemi povezani sa manjkom transparentnosti, kao i većom mogućnošću manipulacije vezano za prikupljanje izjava birača, kao

¹⁰⁹ Rešenje o prekidu izbornih radnji u sprovođenju izbora za narodne poslanike Narodne Skupštine: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/izbornakomisija/resenje/2020/32/1/reg>

¹¹⁰ Rešenja o nastavku sprovođenja izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike Narodne skupštine: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>

i činjenicom da se promenom pravnog okvira do koje je došlo u sred izbornog procesa politički subjekti koji su izjave birača prikupljali pre same promene Zakona stavljaju u neravnopravan položaj.

Izmeneseta zakona tokom decembra 2019. i januara 2020. godine

Kao rezultat međustranačkog dijaloga, održanog kroz devet sastanaka tokom 2019. i 2020. godine, uz posredovanje najpre civilnog društva, a zatim i Evropskog parlamenta, usvojen je niz izmena i dopuna Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o javnim preduzećima i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Najpre, u **Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije**¹¹¹ uveden je pojam javnog resursa, precizirani su zabrana korišćenja javnih resursa za promociju političkih stranaka ili političkih subjekata (član 29) i rokovi za odlučivanje Agencije o povredama postupka, a podignuta je i minimalna novčana kazna za prekršaj člana 29. Iste promene uvedene u **Zakon o sprečavanju korupcije**¹¹², koji će se primenjivati od 01.09.2020, kako bi se ujednačila terminologija u oba zakona i omogućila dosledna primena propisa. U **Zakon o finansiranju političkih aktivnosti**¹¹³ uneta je preciznija definicija izborne kampanje (član 2) i troškova izborne kampanje (član 11), a propis je dopunjen i odredbama o zabrani funkcionerske kampanje i jasnijim rokovima i načinima odlučivanja Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa postupcima pokrenutih na osnovu kršenja odredbi ovog zakona (članovi 32 i 35). Konačno, kada je reč o **Zakonu o javnim preduzećima**¹¹⁴, u njega su unete nove odredbe o mogućnosti razrešenja direktora javnih preduzeća u slučaju zloupotrebe javnih resursa, vršenja pritiska na zaposlene u vezi sa podrškom političkim subjektima (ili za takav pritisak zna, a ne sprečava ga) i ukoliko obavlja aktivnosti vezane za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata kao i za izbornu kampanju u radno vreme.

¹¹¹ Izmene i dopune Zakona: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakon/2019/2818-19.pdf>

¹¹² Izmene i dopune Zakona: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakon/2019/2819-19.pdf>

¹¹³ Izmene i dopune Zakona: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakon/2019/2878-19.pdf>

¹¹⁴ Izmene i dopune Zakona: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakon/2019/2815-19.pdf>

Osim ovog seta zakona, najavljene su i izmene podzakonskih akata koji se odnose na Regulatorno telo za elektronske medije (pravilnik i uputstvo) i na izbornu administraciju (zaključkom su definisane mere koje su kasnije unete u Uputstvo za sprovođenje izbora i Pravila o radu biračkih odbora)¹¹⁵. Takođe, nešto ranije, u novembru 2019. godine, izmenjen je i Kodeks ponašanja državnih službenika¹¹⁶, tako da je uvedena jasna zabrana korišćenja javnih resursa ili javnih skupova u svrhu promocije političkih stranaka odnosno političkih subjekata.

Izmene Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima, iz februara 2020

Po inicijativi poslaničke grupe SNS, u proceduri u Narodnoj skupštini neočekivano su se našli predlozi zakona o izmenama i dopunama **Zakona o izboru narodnih poslanika** i **Zakona o lokalnim izborima** – bez javne rasprave, javnog slušanja ili šireg javnog dijaloga o predloženim izmenama. Uz nekoliko amandmana, izmene i dopune su nakon jedne sednice u plenumu usvojene u Narodnoj skupštini 09. februara 2020. godine. Osim predloga poslaničke grupe SNS, istovremeno je razmatran, odnosno izglasan i predlog koji je potekao od poslanice Gordane Čomić. **Ovim su u veoma kratkom periodu, neposredno pred izbore, napravljene izuzetno važne promene u izbornom sistemu Srbije, bez šire javne rasprave i konsenzusa među političkim akterima, suprotno dobroj praksi i mišljenju civilnog društva: (1) smanjen je cenzus, (2) izmenjena su pravila o roku za održavanje lokalnih izbora, (3) izmenjena su pravila za učešće stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu i način raspodele mandata manjinskim listama i (4) podignute su kvote za učešće manje zastupljenog pola na izbornim listama.**

1) **Spuštanje cenzusa sa 5% na 3% - član 81 stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 40 stav 4 Zakona o lokalnim izborima**

Prva važna izmena odnosi se na promene cenzusa, kao jednog od nosećih elemenata izbornog sistema. Ukoliko se za trenutak ostavi po strani izuzetno sporan način izmene zakona, **spuštanje cenzusa** bi u praksi i u uslovima manje polarizovane atmosfere i izostanka bojkota trebalo da ima pozitivan efekat na plural-

¹¹⁵ Za više detalja o ovim promenama, pogledajte poglavlje koje se odnosi na analizu rada institucija, odnosno analizu rada izborne administracije.

¹¹⁶ Kodeks ponašanja državnih službenika, "Sl. glasnik RS", br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 i 32/2020: <https://www.paragraf.rs/propisi/kodeks-ponasanja-drzavnih-sluzbenika-republike-srbije.html>

nost, odnosno predstavljenost političkih stranaka u nacionalnom i u lokalnim parlamentima. Približno isti argumenti nalaze se u obrazloženju dostavljenom Parlamentu. Ipak, u specifičnoj situaciji u kojoj se Srbija trenutno nalazi, s najavljenim bojkotom najvećih opozicionih političkih stranaka, spuštanje cenzusa se dominantno tumači kao neka vrsta saniranja posledica ove strategije, odnosno kao ohrabrenje za veći broj političkih aktera da u povoljnijim uslovima za osvajanje poslaničkih mesta učestvuju na izborima. Čak i ukoliko se ovaj motiv odbaci kao neistinit, i dalje postoji čitav set spornih stvari među kojima su najvažniji način i trenutak izmene (netransparentno i tri meseca pred izbore). U tom smislu, mogu se postaviti pitanja – na koji način se došlo do predloga od 3%, zašto nisu razmatrani i predlozi koji su ranije potekli od stručne javnosti (na primer, pitanje stepenastog cenzusa), da li su rađene bilo kakve analize pre donošenja predloga i zašto se pristupa parcijalnim izmenama stubova izbornog sistema. Ovakve izmene zapravo predstavljaju odstupanje od dobrih praksi u promenama izbornog sistema, a to su nalaženje kompromisa, usvajanje izmena van izborne godine (ili ukoliko je već izborna godina, odlaganje primene novih normi do sledećih izbora) i izmene bez političkih pritisaka.

2) **Izmena pravila o roku za održavanje lokalnih izbora – član 2 stav 2 Zakona o lokalnim izborima**

Druga izmena odnosi se na Zakon o lokalnim izborima, u kome se odredba da se izbori moraju **sprovesti najkasnije 30 dana pre kraja mandata odbornika kojima ističe mandat** zamenjuje odredbom da se izbori za odbornike moraju **raspisati najkasnije 45 dana pre kraja mandata odbornika kojima ističe mandat**¹¹⁷. Po obrazloženju usvojenih izmena, ovom merom stalo se na stanovište da je **važnije odrediti krajnji rok za raspisivanje izbora nego za sprovođenje**, kao i da ovakvo rešenje **omogućava veću fleksibilnost u pogledu određivanja roka za raspisivanje, a samim tim i u pogledu određivanja dana održavanja lokalnih izbora**. Ovo rešenje, kako se navodi u obrazloženju, **može biti korisno i od praktičnog značaja u određenim političkim okolnostima**. Čini se ipak da je predložena izmena kontekstualna i prilagođena potencijalnoj potrebi ranijeg raspisivanja lokalnih izbora, a dodatni problem predstavlja uvođenje drugačije prakse u odnosu na pravila o raspisivanju izbora za narodne poslanike - u ovom zakonu zadržava se prethodna odredba da se izbori za poslanike održavaju najkasnije 30 dana pre isteka mandata poslanika kojima ističe mandat. Ostaje nejasna intencija podnosioca predloga koji u slučaju lokalnih izbora pridaje veću važnost jednom

¹¹⁷ Videti član 2 stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnim_izborima.html

elementu (krajnji rok za raspisivanje izbora), a u slučaju parlamentarnih izbora drugom elementu (krajnji rok za sprovođenje izbora). Ostaje nejasno i zašto se u slučaju lokalnih izbora insistira na većoj fleksibilnosti rokova, čime se ostvaruje praktični značaj u određenim političkim okolnostima, dok takvog insistiranja u slučaju parlamentarnih izbora nema. Ova tema bila je potpuno zanemarena tokom sednice Narodne skupštine na kojoj su se razmatrali predlozi, pa dodatna obrazloženja ili objašnjenja nisu pružena.

3) *Izmene koje se odnose na stranke nacionalnih manjina – član 81 stavovi 2-4 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 40 stavovi 5-8 Zakona o lokalnim izborima*

Treća izmena odnosi se na **stranke i koalicije nacionalnih manjina**, koje će od sada morati da deluju u nešto drugačijim okolnostima nego do sada. Ove promene podrazumevaju nekoliko važnih i spornih stvari. Najpre, Republička izborna komisija će imati striktno propisano pravo da utvrđuje da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalne manjine¹¹⁸, i o tome će donositi posebno rešenje pri proglašenju izborne liste. Za razliku od predloga izmena i dopuna, koji je predviđao da će se *utvrđivanje vršiti na osnovu potvrde koju podnosiocu izdaje odgovarajući nacionalni savet nacionalne manjine, a na predlog podnosioca liste, čime bi se nacionalnim savetima praktično propisuje nova nadležnost koja nije definisana krovnim zakonom*, usvojeno rešenje predviđa mogućnost da RIK u ovom procesu konsultuje nacionalni savet nacionalne manjine koji o ovom pitanju može dati mišljenje. Na lokalnom nivou propisuje se i dodatni uslov da bi podnosilac izborne liste mogao imati položaj stranke nacionalne manjine - da prema podacima poslednjeg popisa na teritoriji te opštine/grada žive pripadnici nacionalne manjine koju ta lista reprezentuje. Razloge za ovakve izmene podnosilac nalazi u potrebi *sprečavanja zloupotrebe statusa političke stranke nacionalne manjine od strane političkih činilaca čije delovanje u praksi nije usmereno u navedenom pravcu, već za cilj ima dobijanje mogućnosti učešća u raspodeli mandata bez primene izbornog cenzusa*. Međutim, usvojene izmene su sporne iz više razloga, koje je važno detaljno obrazložiti.

Kada je reč o **ovlašćenju RIK-a da utvrđuje položaj stranke nacionalne manjine u izbornom procesu**, dosadašnja praksa pokazuje koliziju pravnih

¹¹⁸ Odnosno da li je podnosiocu liste osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa međunarodno pravnim standardima.

shvatanja Republičke izborne komisije i Upravnog suda, kao drugostepenog organa za žalbe. Podsećanja radi, Zakon o političkim strankama jasno utvrđuje položaj i proceduru osnivanja političke stranke nacionalne manjine, kao i sadržinu osnivačkog akta, elemente statuta i druge elemente, uključujući tu i da se politička stranka obavezno upisuje u Registar političkih stranaka. Registar vodi Ministarstvo, a u njega se obavezno upisuje i položaj političke stranke nacionalne manjine u smislu ovog zakona. Upisom u registar, stranka nacionalne manjine funkcioniše u tom statusu, do momenta brisanja stranke, nakon prestanka njenog postojanja, o čemu takođe odlučuje Ministarstvo. Ovaj zakon istovremeno propisuje i da je Registar javan, te da se *svako može pouzdati u tačnost podataka upisanih u Registar* (član 32). Međutim, RIK je zauzeo stanovište koje je zasnovano na veoma širokom tumačenju odredbe iz člana 81 Zakona o izboru narodnih poslanika, koji glasi: *o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste*. Vodeći se širokim tumačenjem ove odredbe, RIK je u prethodnim izbornim ciklusima utvrđivao da li se stranci nacionalne manjine može dati taj položaj u izbornom ciklusu proveravanjem njenih aktivnosti i procenjivanjem da li ona zaista zastupa interese nacionalne manjine (npr. uvidom u sajt)¹¹⁹. Ovakvo shvatanje, koje je rezultiralo odbijanjem utvrđivanja položaja stranke nacionalne manjine u nekoliko slučajeva, završilo je 2016. godine i na Upravnom sudu koji je zauzeo jasan pravni stav u aprilu 2016. godine: *politička stranka podnosilac izborne liste, koja je upisana u Registar političkih stranaka kao stranka nacionalne manjine, odnosno koalicija takvih stranaka, u izbornom postupku ima položaj stranke nacionalne manjine, ukoliko predloži da joj se takav položaj utvrdi*. Dakle, Upravni sud je stao na stanovište da se podaci iz Registra uzimaju kao tačni i pouzdani, te da RIK ne može svojevolski utvrđivati ovaj status. Ipak, predloženim rešenjem, sada se RIK-u jasno propisuje pravo utvrđivanja ovog statusa (na osnovu potvrde nacionalnog saveta nacionalne manjine), protivno pravnom stavu koji je ranije zauzeo Upravni sud. Ovom izmenom dolazi se u situaciju pravne nesigurnosti, s obzirom da dva zakona (Zakon o političkim strankama i Zakon o izboru narodnih poslanika) propisuju odredbe koje su među sobom isključujuće.

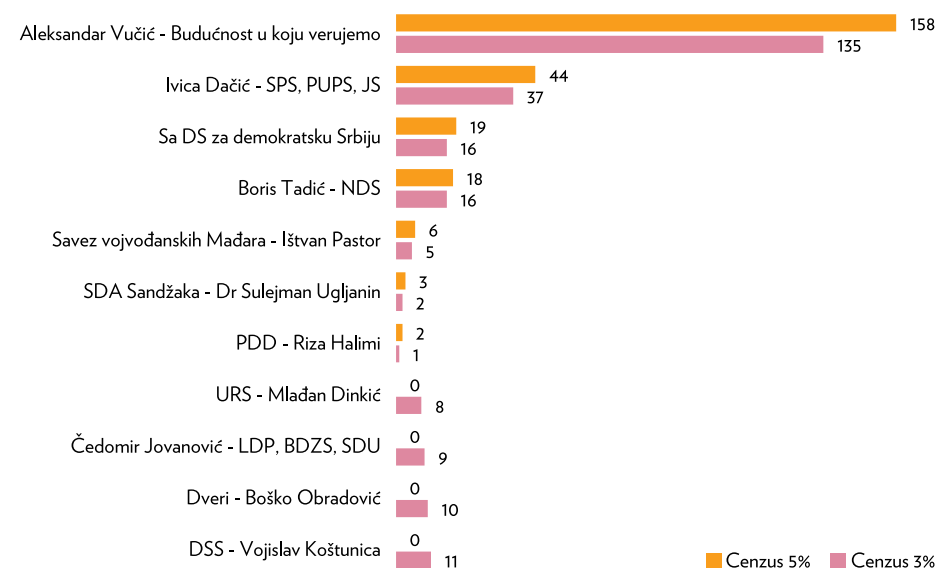
RIK-u je, na osnovu usvojenih izmena, ostavljena i mogućnost da **zatraži mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine** (u daljem tekstu:

¹¹⁹ Osim ovoga, sve stranke nacionalnih manjina dužne su da istaknu i predlog da im se taj položaj potvrdi, kao i da dostave svoj program, statut i druga dokumenta.

NSNM) o tome da li je podnosilac izborne liste politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina. Ovo rešenje je bolje u odnosu na prvobitno predviđeno, koje je podrazumevalo diskreciono ovlašćenje NSNM da strankama nacionalnih manjina izdaju potvrde o statusu, iako se ne može sa sigurnošću predvideti kako će ovaj proces izgledati u praksi. Ova izmena otvara određeni prostor za pravnu nesigurnost, imajući u vidu da su NSNM organizacije koje su izuzetno politizovane - članovi nacionalnih saveća biraju na neposrednim izborima ili putem elektorske skupštine na kojima učestvuju registrovane političke stranke nacionalne manjine, grupe birača ili udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina. Takođe, ostaje nejasno da li je RIK dužan da uvaži mišljenje koje mu dostavi NSNM o svakoj pojedinačnoj stranci ili koaliciji stranaka nacionalne manjine.

Ono što je posebno sporno je uvođenje **novog načina za raspodelu mandata za stranke nacionalnih manjina.** Naime, stav 2 člana 81 Zakona o izboru narodnih poslanika i stav 5 člana 40 Zakona o lokalnim izborima propisuju da „političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%“. I do sada je važila odredbe da stranke nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobile manje od predviđenog cenzusa (ranije 5%), ali uvećanje količnika svih izbornih lista nacionalnih manjina za 35% predstavlja potpuni novitet, neuobičajen u praksi. Ovakvo rešenje predložio je Savez vojvođanskih Mađara na sednici Narodne skupštine, kao meru koja je „*obezbeđuje adekvatniju zastupljenost političkih predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini, što predstavlja i dodatnu afirmaciju ustavnog pravila iz Ustava Republike Srbije, prema kome se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom*“. Čini se da je ovakva reakcija nastala kao posledica uverenja da će smanjenje cenzusa uticati na podizanje apsolutne vrednosti mandata, a samim tim i izbornog praga, čime bi se otežao ulazak stranaka nacionalnih manjina u parlament. Pri proveru ove tvrdnje, CeSID je analizirao rezultate izbora iz 2014. i 2016. godine, uz primenu cenzusa od 3% i došao do zaključka da u slučaju okolnosti da cenzus prelazi veliki broj lista (kao što bi bilo 2014. godine), smanjeni cenzus zaista utiče na smanjenje broja mandata strankama nacionalnih manjina – tri manjinske liste osvojile bi 8 mandata, umesto 11. Očekivano, zbog ulaska većeg broja stranaka u parlament, smanjuje se broj osvojenih mandata i strankama koje nisu manjinske (videti grafikon ispod).

Grafikon 1: Analiza raspodele mandata na izborima 2014. godine, uz primenu cenzusa od 5% i 3%



S druge strane, smanjeni cenzus ne bi ni na jedan način uticao na raspodelu mandata na izborima 2016. godine, s obzirom da su sve liste koje su ostale ispod cenzusa od 5%, ostale i ispod 3%. Dakle, ostaje potpuno nejasno koje je utemeljenje za dodatno ponderisanje glasova nacionalnih manjina, čime se zapravo dolazi u situaciju da broj osvojenih glasova ne odgovara broju osvojenih mandata.

Kada je reč o izmeni Zakona o lokalnim izborima, da *podnosilac izborne liste može imati položaj političke stranke nacionalne manjine samo ako prema podacima poslednjeg popisa stanovništva na teritoriji jedinice lokalne samouprave žive pripadnici nacionalne manjine koju reprezentuje*, ona je prethodno obrazložena opravdanom potrebom da političke stranke nacionalnih manjina u tom statusu učestvuju samo na izborima u sredinama gde ima pripadnika nacionalnih manjina koje reprezentuju. Ovde je važno navesti stav Upravnog suda (april 2016. godine), koji je i o ovom pitanju već odlučivao i procenio da ovakav pristup nije zakonit: *Sud nalazi da broj pripadnika nacionalne manjine na teritoriji određene jedinice lokalne samouprave, kao ni zastupljenost pripadnika nacionalne manjine nisu propisani kao kriterijumi za odlučivanje o priznavanju položaja političke stranke nacionalne manjine.* Takođe, Sud je zauzeo i jasno stanovište: (...) *imajući u vidu Ustavom Republike Srbije zagarantovana prava nacionalnih manjina na zaštitu svojih prava i interesa na celokupnoj teritoriji Republike Srbije,*

Sud nalazi da politička stranka koja je registrovana kao politička stranka nacionalne manjine, u skladu sa aktom o registraciji i statutom i programom stranke, može da učestvuje na lokalnim izborima na celokupnoj teritoriji Republike Srbije, kao stranka nacionalne manjine (...). Iako se sada ovaj uslov propisuje zakonom, čime bi prvi stav Upravnog suda o nepoznavanju zastupljenosti i broja pripadnika nacionalne manjine u JLS mogao i biti stavljen van snage, predložena izmena je i dalje veoma sporna jer je ograničavajuća, a time i protivna ustavnom pravu nacionalnih manjina da svoje interese i prava štite na teritoriji cele države.

4) **Kvote za manje zastupljeni pol na izbornim listama – član 40a stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 20 stav 3 Zakona o lokalnim izborima**

U cilju podsticanja većeg prisustva žena u politici, kako je objašnjeno u obrazloženju predložene izmene, u Narodnoj skupštini je usvojena i odredba da „na izornoj listi mora biti 40% manje zastupljenog pola. Među svakih pet kandidata po redosledu na listi (prvih pet mesta, drugih pet mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po dva kandidata – pripadnika onog pola koji je manje zastupljen na listi.“ Ovo rešenje postalo je sastavni deo i Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima, čime se ova obaveza propisuje za sve liste za učešće i na lokalnim i na parlamentarnim izborima.

Izmene Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima, iz maja 2020

Do novih promena zakonodavnog okvira došlo je već u maju 2020. godine dan uoči donošenja Rešenja o nastavku sprovođenja izbornih radnji. Narodna skupština je 10. maja 2020. godine usvojila izmene i dopune **Zakona o izboru narodnih poslanika** i izmene **Zakona o lokalnim izborima**, i ovoga puta bez javne rasprave ili dijaloga u javnosti o nužnosti ovakvih izmena u momentu kada je izborni proces već u toku. Glavni argumenti koji su iznošeni ticali su se nužnosti očuvanja zdravlja građana od bolesti Covid 19 u izbornom procesu. U tom momentu na snazi su još uvek bile određene mere ponašanja, koje su se prvenstveno ticale obaveznog fizičkog distanciranja. Osim toga, navedeno je da je dogovor o ovakvoj promeni zakona postignut na sastanku predsednika Srbije Aleksandra Vučića sa predstavnicima stranaka koje su najavile učešće na izborima, održanom 4. maja na kome je dogovoren i konačan datum održavanja izbora.¹²⁰ Ono što je novitet u odnosu na dosadašnju praksu jeste da su izmene

¹²⁰ Više na: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/3124/izbori-2020/3943214/vucic-strane-izbori-sastanak.html>

i dopune oba zakona stupile na snagu samim danom objavljivanja u Službenom glasniku, a ne osam dana od dana objavljivanja.¹²¹

1) **Izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika - član 43. i član 44. Zakona o izboru narodnih poslanika**

Izmena Zakona omogućava da potpise birača kojima podržavaju izborne liste za parlamentarne izbore, **pored javnih beležnika, mogu da overavaju i gradske, ili opštinske uprave**. U članu 43. stav 3. reči: „u nadležnom sudu“ zamenjuju se rečima: „kod javnog beležnika ili u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi, a u gradovima i opštinama za koje nisu imenovani javni beležnici u osnovnom sudu, sudskoj jedinici, prijemnoj kancelariji osnovnog suda ili opštinskoj, odnosno gradskoj upravi“.¹²²

Odredba člana 44, stav 2, tačka 7 koja je glasila *sudski overeni, na posebnom obrascu, potpisi birača koji su podržali određenu izbornu listu* zamenjena je odredbom *u skladu sa ovim zakonom overeni, na posebnom obrascu, potpisi birača koji su podržali određenu izbornu listu*.¹²³ Ovakve izmene je trebalo da dovedu do olakšanja procesa prikupljanja izjava birača, ali i omogućće zaštitu građana u toku pandemije virusa.

2) **Dopune Zakona o lokalnim izborima - član 23. Zakona o lokalnim izborima**

U sličnom tonu dopunjen je i **Zakon o lokalnim izborima**. Izmenjeni član 23. stav 3. Zakona sada glasi: *Potpis kojim birač podržava izbornu listu mora biti overen kod javnog beležnika ili u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi, a u gradovima i opštinama za koje nisu imenovani javni beležnici u osnovnom sudu, sudskoj jedinici, prijemnoj kancelariji osnovnog suda ili opštinskoj, odnosno gradskoj upravi*.¹²⁴ Prethodni tekst je glasio: ... „u skladu sa zakonom kojim se uređuje overa potpisa“.

¹²¹ Videti: Zakon o izmeni i dopuni Zakona o izboru narodnih poslanika - <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/566-20%20-%20Lat..pdf> i Zakon o izmeni Zakona o lokalnim izborima - <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/565-20%20-%20Lat..pdf>

¹²² Zakon o izmeni i dopuni Zakona o izboru narodnih poslanika - <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/566-20%20-%20Lat..pdf>

¹²³ Videti član 44 Zakona o izboru narodnih poslanika

¹²⁴ Videti član 23. stav 3. Zakona o lokalnim izborima

U javnosti su se i neposredno posle usvajanja ovakvih izmena, a posebno po završetku predaja izbornih lista Republičkoj izbornoj komisiji čule značajne kritike u smeru navedenih promena.

Kritike koje su upućivane najpre zbog nejednakom tretmanu svih učesnika izbornog procesa, posebno imajući u vidu da su izborne liste predate pre proglašenja vanrednog stanja, kao i građani koji su ih podržali dovedeni u neravnopravan položaj.

U skladu sa promenama u zakonima, Republička izborna komisija izvršila je promene i u Uputstvu za sprovođenje izbora za narodne poslanike Narodne skupštine.¹²⁵

¹²⁵ Videti član 43. Uputstva za sprovođenje izbora za narodne poslanike Narodne Skupštine: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>



IZVEŠTAVANJE NOVINA I PORTALA U KONTEKSTU PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA IZ 2020. GODINE

Bratislav Raković

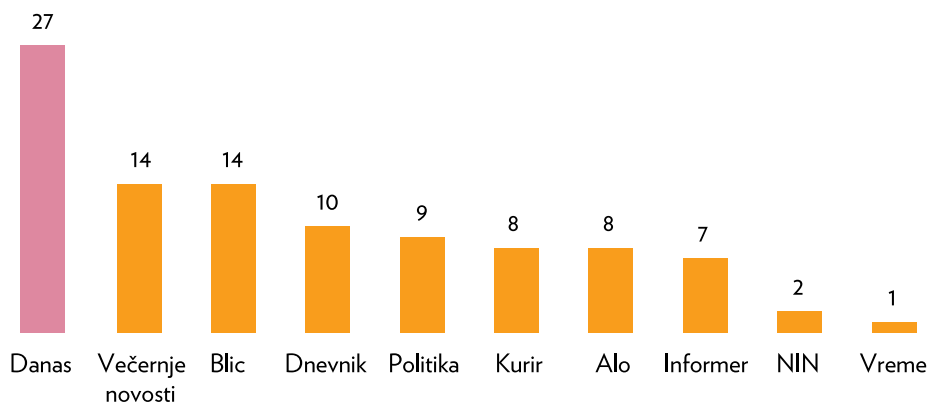
O značaju medijskog izveštavanja na političku orijentaciju građana, ali i celokupno funkcionisanje javne sfere – ne treba trošiti mnogo reči. Nije začuđujuće što su upravo mediji zapravo tema u medijima i uopšteno u javnom diskursu. Dok je potpuna i kvalitetna informisanost građana ideal po sebi kojem treba težiti, medijsko izveštavanje ima i posebnu ulogu u političkom takmičenju. Mediji mogu političke aktere činiti relativno ravnopravnim u javnoj sferi, a mogu doprinositi i uspostavljanju „neravnog političkog terena“, koji je „nagnut“ u korist jednih stranaka, a na štetu drugih.¹²⁶ Zbog toga je praćenje i analiza medijskih sadržaja od naročitog značaja svuda, a naročito u Srbiji, uzimajući u obzir aktuelnu političku polarizaciju i krizu, kao i debate o stanju demokratije u zemlji. Dok je medijsko izveštavanje za tu potrebu najbolje pratiti dugoročno (ne samo u izbornim ciklusima) i sveobuhvatno (sve vrste medija), cilj istraživanja koje se prezentuje u ovom radu je nešto skromniji i ne obuhvata puni monitoring, već analizu medijskog okruženja u štampanim medijima i portalima. Period koji se posmatrao obuhvata izbornu kampanju, odnosno period od 4. marta, a zaključno sa 30. junom, što dakle uključuje predizbornu tišinu, izborni dan i određeni broj dana nakon izbornog dana (21. juna). Period od 19. marta do 3. maja nije obuhvaćen, s obzirom na vanredno stanje, odnosno umnogome smanjen obim izbornih tema. Mediji koji su praćeni su dnevni listovi Alo, Blic, Danas, Dnevnik, Informer, Kurir, Politika i Večernje novosti, kao i nedeljnici NIN i Vreme. Analiziran je sadržaj tekstova prema ključnim rečima: *izbori; dijalog o izborima; Narodna skupština; nadzorni odbor; Agencija za borbu protiv korupcije; REM; RIK; MDULS*. Dakle, analiza obuhvata događaje i izjave vezane prevashodno za izbore. Ukupni broj analiziranih tekstova je 1807.

Posmatrani mediji su sledeći, poređani prema **zastupljenosti tekstova** sa relevantnim ključnim rečima: Danas (udelom relevantnih tekstova od 27%),

¹²⁶ Videti, npr.: Steven Levitsky & Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010

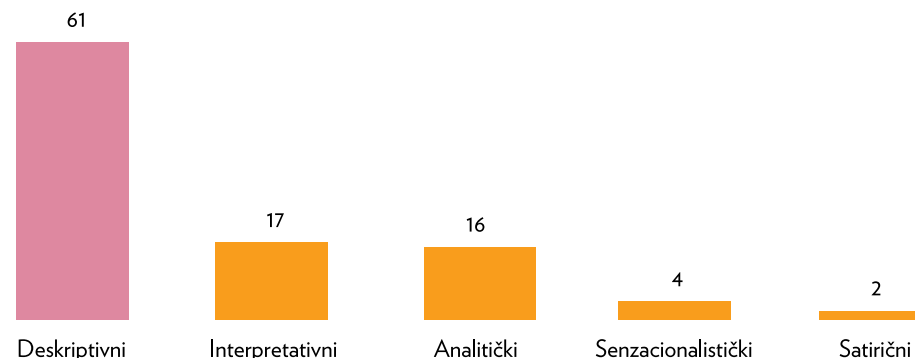
Večernje novosti (14%), Blic (14%), Dnevnik (10%), Politika (9%), Kurir (8%), Alo (8%), Informer (7%) i nedeljnici NIN (2%) i Vreme (1%). Dnevni list Danas je najzastupljeniji s obzirom da je opsežno pratio (pred)izbornu i političku dinamiku, odnosno jer je imao najviše tekstova prema traženim ključnim rečima, dok je očekivano manji udeo nedeljnika u poređenju sa dnevnim listovima, s obzirom na ređi izlazak brojeva.

Grafikon 1: Udeo tekstova prema mediju (%)



U pogledu **vrste izveštavanja**, najčešća forma bilo je faktografsko izveštavanje, odnosno kraći tekstovi – takvih je približno polovina svih tekstova (48%). Trećina posmatranih tekstova su duži, dok su nešto manje zastupljene kolumne (10%) i intervjui (9%). Kada se govori o **načinu izveštavanja**, više od polovine tekstova (61%) je deskriptivnog karaktera, što znači da se uglavnom bez naročite interpretacije prenose informacije. Interpretativnih tekstova je 17%, a u pitanju je izveštavanje u kojem medij ili (dominantni/jedini) sagovornik interpretiraju neki događaj prema svom viđenju. Za procenat manje je analitičkih tekstova, u kojima se o aktuelnostima izveštava uz analitičko objašnjenje stručnih sagovornika iz akademske sfere, civilnog sektora, agencija za istraživanje javnog mnjenja i sl. Senzacionalističkih tekstova, u kojima se „bombastično“ i dramatično izveštava o nekom događaju, ima 4%, dok je najmanje satiričnih, u kojima se kroz aforizme ili kolumne na duhovit način kritikuje društvo ili neki događaj, odnosno akter (2%).

Grafikon 2: Način izveštavanja (%)



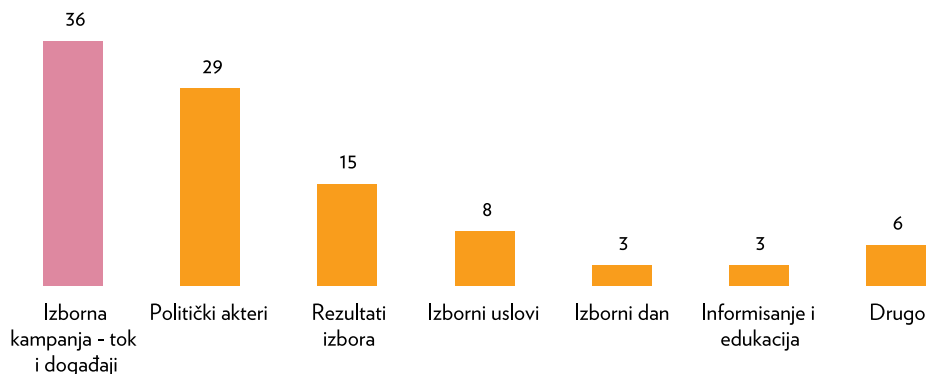
Svi mediji, izuzev nedeljnika su najviše izveštavali deskriptivno. Medij koji je najviše izveštavao deskriptivno je Dnevnik (čak 89%), a visok procenat je prisutan i u pogledu Večernih novosti (83%). U pogledu interpretativnih tekstova izdvaja se Blic (26%), prevashodno zbog prostora koji se kroz intervju i duže forme daje različitim akterima. U pogledu analitičkih tekstova, očekivano se izdvajaju nedeljnici Vreme (69%) i NIN (61%), a od dnevnih novina, ovakvo izveštavanje je najprisutnije u Danasu (22%). Senzacionalistički tekstovi se vezuju najpre za Informer (24%), ali i za Alo (20%) i Kurir (8%). Satirični tekstovi prisutniji su u NIN-u (11%), i od dnevnih novina – u Danasu (5%).

Tabela 1 – Način izveštavanja, prema medijima (%)

	Deskriptivni	Interpretativni	Analitički	Senzacionalistički	Satirični
Danas	53	19	22	1	5
Novosti	83	8	8	1	0
Blic	54	26	16	1	3
Dnevnik	89	4	6	1	0
Politika	64	14	19	1	2
Kurir	55	25	12	8	0
Alo	58	17	4	20	1
Informer	52	13	9	24	2
NIN	6	22	61	0	11
Vreme	0	31	69	0	0

Najviše **tema** ticalo se toka i događaja tokom izborne kampanje (36%). O političkim akterima (strankama, političarima, koalicijama i sl.) i unutarstranačkim dinamikama izveštavalo se u 29% tekstova. Rezultati izbora su dominantna tema u 15% tekstova, izborni uslovi u 8%, a informisanje i edukacija birača, kao i sam izborni dan, tema su po 3% tekstova. Preostalih 6% tekstova obrađivali su teme koje se tiču drugih, ali ipak relevantnih tema. Fokus aktera, odnosno sagovornika ili „duh“ tekstova je u najvećem procentu bilo neutralno izveštavanje ili analiza (42%). Mimo toga, najprisutnija je kritika neke stranke ili ličnosti (petina tekstova), a potom promocija politike (14%) i promocija stranke ili ličnosti (13%). Mešovitog karaktera je 6% tekstova, a najmanje prostora ticalo se kritike neke konkretne politike – 5%.

Grafikon 3: Teme izveštavanja (%)



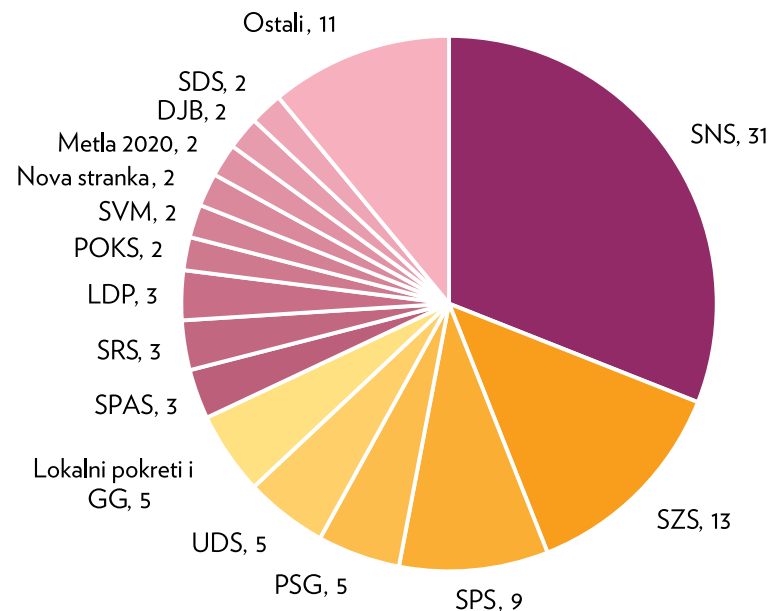
Najčešći **kontekst** u kojem su se odvijali događaji ili davale izjave su bojkot izbora od strane dela opozicije, kao i rasprave o demokratiji i vladavini prava u Srbiji. Takođe je zastupljen kontekst epidemije korona virusa, Evropske unije i rasprave o medijskoj sceni. Iako je aktivnost o kojima se izveštavalo prevashodno **izbornog karaktera**, što je u skladu sa istraživačkim ciljevima, ipak su se prema ključnim rečima pojavljivali i tekstovi koji obrađuju prevashodno državničke aktivnosti, a u kojima se izborna/politička dinamika pominju. Takvih tekstova je 7%. Oni ne ukazuju nužno na funkcionersku kampanju, ali svakako na poklapanje državnih i dnevnopolitičkih izjava ili događaja.

Od **političkih institucija i nezavisnih tela** relevantnih za izborni proces ili međustranački dijalog o izbornim uslovima u posmatranim medijima, najviše se pisalo o Republičkoj izbornoj komisiji, i to u trećini svih tekstova. Izborna administracija zauzima i drugo mesto, o gradskim i opštinskim izbornim komisijama pisalo se u 19% tekstova. Regulatorno telo za elektronske medije je prisutno u 14% posmatranih tekstova, a Narodna skupština u 12%. Takođe je praćeno

i prisustvo međunarodnih institucija (posmatrača) relevantnih za proces – one su se pominjale u 8% tekstova i obuhvataju OEBS/KLjPD i ENEMO. Sudovi i tužilaštva su pomenuti u 4% tekstova, Agencija za borbu protiv korupcije u 3%, Pokrajinska izborna komisija u 2%, a ostalo (Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Zaštitnik građana, Nadzorni odbor, MUP) ukupno 5%.

Stranka ili koalicija koja je najviše zastupljena u posmatranim medijima je Srpska napredna stranka (SNS). Udeo prisustva SNS u tekstovima je skoro trećina (31%), a u njenu zastupljenost su uračunati koalicioni partneri. Drugi po zastupljenosti u posmatranim štampanim medijima i portalima je Savez za Srbiju (SZS), bilo kao jedinstveni entitet, bilo kao njegovi delovi (Demokratska stranka, Dveri, Stranka slobode i pravde i drugi). SZS je prisutan u udelu od 13%. Socijalistička partija Srbije (SPS) čini udeo od 9%. Pokret slobodnih građana (PSG), Ujedinjena demokratska Srbija (UDS), sa svim svojim članovima, kao i lokalni pokreti i grupe građana (Zelenović, Paunović, Ne davimo Beograd i drugi), čine udeo od po 5%. Po 3% su prisutni Srpski patriotski savez (SPAS), Srpska radikalna stranka (SRS), i Liberalno-demokratska partija (LDP). Po 2% je udeo Pokreta obnove Kraljevine Srbije (POKS), Saveza vojvođanskih Mađara (SVM), Nove stranke (NS), odnosno njene koalicije „Nek maske padnu“, Metle 2020 (DSS sa koalicionim partnerima), Dosta je bilo (Suverenisti) i Socijaldemokratske stranke (SDS). Ostale stranke i grupe građana su zastupljene u udelu od 11%.

Grafikon 4: Zastupljenost stranaka i koalicija u posmatranim tekstovima (%)



U pogledu zastupljenosti stranaka i koalicija prema mediju, o SNS se najviše izveštavalo svuda osim u Vremenu. SNS je procentualno najviše prisutan u NIN-u (50% tekstova) i Dnevniku (47%), a najmanje u Blicu (31%). SZS je najviše bio prisutan u Informeru (28%) i Danasu (23%), a najmanje u Dnevniku (7%). O SPS se najviše izveštavalo u Dnevniku (16%) i Kuriru (14%), a najmanje u Danasu (7%). PSG je najviše bio zastupljen u Blicu (12%), UDS u Kuriru (14%), SPAS takođe u Kuriru (14%), lokalni pokreti i GG u Danasu (8%). Od manjinskih stranaka, najveću medijsku zastupljenost imao je SVM, a najviše u Dnevniku, što je i razumljivo s obzirom da je Dnevnik novosadski medij koji više izveštava o dešavanjima iz Vojvodine.

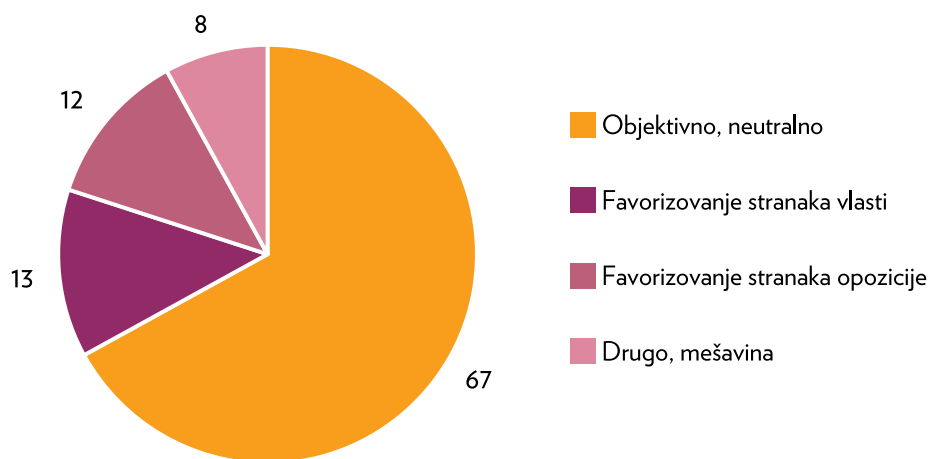
Pored zastupljenosti stranaka, praćen je i **tonalitet izveštavanja**. Izveštavanje je ocenjivano kao blisko strankama vlasti ili opozicije po tri kriterijuma: (1) ukoliko medij očigledno pristrasno izveštava u korist ili protiv nekog aktera; (2) ukoliko se daje značajan prostor samo jednoj strani, a u pitanju je događaj koji iziskuje potrebu da se čuju dve ili više strana; (3) ukoliko se u kolumni ili intervjuu (po pravilu u dužoj formi) iznosi stav koji očigledno promovira ili kritikuje nekog političkog aktera. Većina tekstova (67%) je neutralna ili objektivna, dok je 13% bilo blisko strankama vlasti, a 12% blisko strankama opozicije. Preostalih 8% je kategorizovano kao drugo ili kao mešovito. U tabeli 2 predstavljen je ton izveštavanja prema mediju. Skoro svi mediji imaju više od polovine tekstova koji su neutralni, prevashodno zahvaljujući kraćim, faktografskim vestima koje nisu ni na koji način pristrasne. Izuzetak su nedeljnici NIN i Vreme koji imaju manji uzorak tekstova od ostalih, a koji zbog svog karaktera (dužih i analitičkih formi) ne izveštavaju na kratak način koji doprinosi neutralnosti, procentualno gledano. Mediji koji su više izveštavali u tonu koji pogoduje strankama vlasti nego opozicije su Večernje novosti, Dnevnik, Politika, Kurir, Alo i Informer. Dok je Blic relativno izbalansiran u tom pogledu, Danas, NIN i Vreme su mediji ko su izveštavali više u korist opozicije nego vlasti.

Tabela 2: Tonalitet, prema medijima (%)

	Neutralno	Bliskost vlasti	Bliskost opoziciji	Drugo, mešovito
Danas	60	2	29	9
Novosti	85	13	1	1
Blic	68	10	12	10
Dnevnik	79	20	1	0
Politika	76	15	1	8
Kurir	62	23	4	11
Alo	61	30	2	7
Informer	55	36	0	9
NIN	24	0	50	26
Vreme	39	0	46	15

Najveći udeo neutralnih tekstova imale su Večernje novosti (85%), dok je, izuzev nedeljnika, najmanji procenat imao dnevni list Informer (55%). Najveći udeo tekstova koji su izveštavali u korist vlasti ima Informer (36%), uz visok procenat i u slučaju Alo (30%) i Kurira (23%). U korist opozicije su prilično izveštavali nedeljnici – NIN 50% i Vreme 46%, a od dnevnih listova se ističe Danas (29% tekstova). Upravo veliki udeo tekstova Danasa (skoro duplo veći od naredne novine, Večernjih novosti) je imao od značaja za opštu sliku o zbirnom tonalitetu posmatranih medija. Poseban vid pristrasnog izveštavanja predstavljaju **difamativni tekstovi**, odnosno oni u kojima se, kroz izjave aktera, a još češće kroz stil izveštavanja novinara, određena ličnost (političar) ili stranka otvoreno denunciraju, vređaju, neosnovano optužuju i sl. Takvih tekstova je ukupno 3%, a posebno se ističu Informer (čak 18% od analiziranih tekstova ovog medija), Alo (8%) i Kurir (7%). Kada se difamacija ukrsti sa tonalitetom, dolazi se do nalaza da je u čak 79% difamativnih tekstova ton blizak vladajućim strankama. U pitanju su uglavnom tabloidne optužbe i uvrede napisane ili aminovane od samih medija. Difamativni tekstovi koji su bliski opoziciji, uglavnom kroz teže optužbe sagovornika medija na račun vlasti, čine udeo od 11%. Drugi i mešoviti tekstovi čine udeo od 8% od svih difamativnih, a jedan tekst je bio objektivan u prenošenju, ali se sastojao od teže optužbe sagovornika.

Grafikon 5: Tonalitet izveštavanja (%)



Zaključak je da postoji raznovrsnost tema i načina izveštavanja među štampanim medijima i portalima. Dok su posmatrani mediji uglavnom izveštavali faktografski i neutralno, moglo se primetiti da po načinu i stilu ipak postoje razlike. U pogledu političke dimenzije, ispostavilo se da su rasprave o bojkotu i stanju demokratije u Srbiji ipak imale odjeka u medijima, a ukupni tonalitet ukazuje na relativnu ravnomernost, premda ne treba zanemariti veliki udeo tekstova Danasa. Mada „alternativno informisanje“ postoji (prevashodno kroz Danas i nedeljnike, ali i kroz visokotiražni Blic), medijska scena u pogledu novina i portala je u senci prezastupljenosti stranaka i ličnosti vlasti (naročito SNS), čak iako se uzme u obzir da je ovde analizirano izborna izveštavanje – državne aktivnosti najvećim delom nisu bile obuhvaćene ovim istraživanjem. Neki mediji se retko služe otvorenom pristrasnošću ili difamacijom, ali je problematična upadljiva disproporcija u izveštavanju o akterima (Politika, Dnevnik, Večernje novosti). Pored toga, uočljivo je tabloidno i senzacionalističko izveštavanje koje je naročito uočljivo u medijima koji izveštavaju više u korist vladajućih stranaka (Informer, Alo, Kurir).

Ukratko

- Najveći udeo analiziranih tekstova imaju list Danas i, uočljivo manje, Blic i Večernje novosti
- Najčešća vrsta izveštavanja je faktografska, odnosno kratka forma, a najčešći način je deskriptivni
- U pogledu deskriptivnog izveštavanja izdvaja se Dnevnik, u pogledu interpretativnog – Blic, analitičkog – nedeljnici NIN i Vreme, a senzacionalističkog – Informer
- Uopštena tema koja je dominirala su tok i događaji izborne kampanje
- Kontekst koji je u kampanji dominirao su bojkot dela opozicije i rasprave o demokratiji i vladavini prava
- Od tela i političkih institucija, najviše se referisalo na Republičku izbornu komisiju
- Najzastupljenija stranka u izveštavanju posmatranih medija je SNS, koja sačinjava udeo od skoro jedne trećine
- Mediji koji su više izveštavali u tonu koji pogoduje strankama vlasti nego opozicije su Večernje novosti, Dnevnik, Politika, Kurir, Alo i Informer. Dok je Blic relativno izbalansiran u tom pogledu, Danas, NIN i Vreme su mediji ko su izveštavali više u korist opozicije nego vlasti
- Većina tekstova je po svom tonalitetu neutralna, dok je procenat tekstova koji idu u prilog strankama vlasti ili opozicije približno jednak; Taj nalaz treba pažljivo čitati, s obzirom da balansu značajno doprinosi udeo Danasa u ukupnom broju tekstova
- U difamativnom izveštavanju se najpre ističe Informer, ali i Alo i Kurir.

CESID U PREDIZBORNOM PERIODU

Bojan Klačar i Emilija Orestijević

Od samog osnivanja, CeSID kao cilj svog delovanja postavlja unapređenje izbornog procesa kroz posmatranje izbora i analizu izbornog postupka. Iako je javnosti najvidljiviji i najzanimljiviji monitoring izbornog dana (uz procenu rezultata i izlaznosti), posmatranje izbora u današnjim okolnostima sve više stavlja u fokus aktivnosti vezane za promenu i praćenje primene izbornog zakonodavstva u Srbiji, ali i aktivnosti vezane za transparentnost izbornih ponuda, odgovornost izabranih predstavnika, podizanje svesti građana o izbornim pravilima i procedurama i promovisanje promena u izbornom zakonodavstvu Srbije.

U tom smislu, **važno je izdvojiti najmanje dva napora CeSID-a u periodu pre održavanja parlamentarnih izbora juna 2020. godine, usmerenih upravo ka unapređenju izbornog zakonodavstva i promovisanju principa odgovornosti izabranih predstavnika i transparentnosti njihovih izbornih ponuda.**

Zagovaranje zakonodavnih izmena u cilju poboljšanja izbornih uslova

Tokom leta 2019. godine, Fondacija za otvoreno društvo i Fakultet političkih nauka pokrenuli su **dijalog između vlasti i opozicije u formi serije okruglih stolova o izbornim uslovima.**

Cilj okruglih stolova bio je pokretanje **širokog dijaloga o izborima** koji bi mogao da obezbedi unapređenje pojedinih segmenata izbornog sistema i izbornih uslova čak i u kratkom roku – pre održavanja aprilskih, odnosno junskih izbora. Na duži rok, očekivalo se da ovakav dijalog doprinese trajnom otklanjanju problema u izbornom sistemu kroz sveobuhvatnu reformu, kao i da doprinese uspostavljanju njegovog integriteta, učvršćivanju legitimiteta demokratske vlasti i jačanju poverenja građana u institucije i demokratski poredak. Na učešće u dijalogu bili su pozivani predstavnici relevantnih političkih stranaka, organizacije civilnog društva koje se bave izborima i stručnjaci iz akademske zajednice koji se bave ovim temama. Ukupno šest okruglih stolova obuhvatilo je teme **biračkog spiska i izborne administracije, finansiranja kampanja, pristupa medijima i obezbeđivanja biračkog prava.** Iako je svaka tema jednako važna,

broj učesnika smanjivao se protokom vremena usled izostanka brzih rezultata ili rešenja, a u kontekstu bojkota koji je bio najavljen u isto vreme.

U oktobru 2019. godine, dijalog o unapređenju izbornih uslova između vlasti i opozicije „premešten“ je u novi okvir i format: u Narodnoj skupštini su do decembra iste godine održane ukupno **tri runde dijaloga pod pokroviteljstvom i uz moderaciju Evropskog parlamenta.** Stručni doprinos dijalogu, kao i u prethodnom slučaju, dali su stručnjaci iz civilnog društva, ali i predstavnici novoformirane Radne grupe za saradnju sa OEBS i ODIHR u koordinaciji i praćenju sprovođenja preporuka za unapređenje izbornog procesa. Predmet dijaloga bile su iste teme kao na Fakultetu političkih nauka, a kao osnov za razgovor korišćene su preporuke ODIHR-a i domaćih organizacija za posmatranje izbora. Po završetku svake runde dijaloga, objavljeni su zajednički zaključci predstavnika Evropskog parlamenta i Narodne skupštine, kao i **Tabele ispunjavanja obaveza**, sa pregledom vremenskih okvira, rezultata i zaključaka sa prethodnih runda dijaloga.

Uloga CeSID-a, kao i drugih organizacija civilnog društva koje su učestvovala u ovim procesima, bila je pružanje stručnog doprinosa dijalogu, kroz predlaganje mera za unapređenje izbornih uslova i načina njihove implementacije. **Tematski definisane preporuke u oblastima finansiranja kampanja, pristupa medijima, izborne administracije i biračkog spiska i zaštite i obezbeđivanja biračkog prava**, za koje se CeSID zalagao u dijalogu, a koje su nastale kao rezultat 22 godine iskustva u posmatranju izbora, dostupne su za preuzimanje na zvaničnom CeSID-ovom sajtu¹²⁷.

Po završetku procesa, Vlada Republike Srbije obavezala se na **ispunjenje 17 opštih mera** u oblasti biračkog prava, izborne administracije, medija i finansiranja kampanja. Neke od prihvaćenih mera bile su implementirane i pre održavanja izbora, a neke su u procesu i stepen njihove primene ne može još uvek biti procenjen. Po poslednjem zajedničkom zaključku EP i NSRS, predviđeno je da se druga faza dijaloga održi nakon parlamentarnih izbora 2020. godine. Ova faza bi trebalo da bude usredsređena na dugoročniji cilj unapređenja međustranačkog dijaloga unutar Narodne skupštine i na dalju reviziju sveukupnog izbornog okvira u skladu sa izveštajima Evropske komisije i ODIHR-a.

Kako je posebno poglavlje ove publikacije posvećeno novinama u pravnom okviru, na ovom mestu će biti predstavljene samo one izmene za koje se CeSID

¹²⁷ Videti: <http://www.cesid.rs/izdanja/mala-biblioteka/projektne-publikacije/>

zalagao u okviru dijaloga, a koje nisu usvojene ili prihvaćene. Takođe, imajući u vidu da je završeni izborni proces pokazao i manjkavosti koje su nove ili drugačije od prethodnih, posebno poglavlje ovog izveštaja predstaviće kratkoročne (praktične) i dugoročne preporuke za unapređenje izbornih uslova do sledećih izbora 2022. godine.

Oblast biračkog spiska i izborne administracije

Od ukupno 10 mera koje je CeSID zagovarao s ciljem unapređenja stanja u oblasti biračkog spiska i izborne administracije¹²⁸, delimično ili potpuno je usvojeno pet mera (povećanje ovlašćenja posmatrača, preciziranje pravila za akreditovanje posmatrača, obuke članova biračkih odbora, obuke službenika koji ažuriraju i vode birački spisak i implementacija sveobuhvatnije kampanje za građane).



CeSID se u toku dijaloga zalagao za dodatno podizanje transparentnosti rada Republičke izborne komisije kroz **objavljivanje zapisnika sa sednica RIK-a** koje su otvorene za javnost (trenutno su dostupni samo sažeci), ali i za podizanje transparentnosti podataka iz biračkog spiska kroz **obavezno izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima**, u svim jedinicama lokalne samouprave. Osim toga, s obzirom da ne postoje jasni kriterijumi za lica koja postaju članovi biračkih odbora, što vrlo često dovodi do situacija da se u biračkim odborima nalaze lica koja nisu dovoljno stručna ili nemaju dovoljno iskustva u sprovođenju izbora, CeSID je definisao i preporuku da se **podzakonskim aktom definišu jasni i profesionalni kriterijumi za članove biračkih odbora**. Procena je da bi se ovakvom profesionalizacijom značajno uticalo na bolje, kvalitetnije i pravilnije sprovođenje izbornog procesa.

Posebna preporuka odnosila se na neophodnost vršenja **revizije biračkog spiska, odnosno uparivanja svih baza**, na osnovu jasno i precizno određene metodologije, kako bi se smanjilo veliko nepoverenje prema ovom dokumentu i podacima koji se u njemu nalaze. Važno je reći da se sa ovim procesom započelo - formirana je i radna grupa koja je usvojila metodologiju za verifikaciju bi-

¹²⁸ Osim deset mera koje je bilo moguće usvojiti do predstojećih izbora, CeSID je zagovarao i dugoročne mere profesionalizacije organa za sprovođenje izbora, uz jasnu odrednicu da te mere mogu biti predmet razgovora nakon izbora, s obzirom da podrazumevaju sistemske izmene u izbornim procedurama. O ovim dugoročnim preporukama više detalja dato je u poslednjem poglavlju ove publikacije.

račkog spiska. Ipak, njen mandat istekao je 31. decembra, bez daljih rezultata. Konačno, kao posebno važnu, CeSID je zagovarao i preporuku koja se odnosi na **omogućavanje Republičkoj izbornoj komisiji da pokreće postupke po službenoj dužnosti**. Razlog za ovakvu preporuku leži u činjenici da trenutno zakonodavstvo ne omogućava izbornoj administraciji da u cilju zaštite izbornog prava pokreće postupke po službenoj dužnosti protiv različitih subjekata, čime veliki broj prekršaja i povreda zakona ostaje bez adekvatne sankcije.

Finansiranje izbornih kampanja

Od ukupno devet (9) preporuka u ovoj oblasti, na kraju procesa su delimično ili potpuno usvojene četiri mere: tri od četiri preporuke koje su (delimično) usvojene u okviru dijaloga odnose se na funkcionersku kampanju, odnosno na **uvođenje striktnije kontrole korišćenja javnih resursa u izornoj kampanji** na različite načine, dok se četvrta odnosi na **pooštavanje novčane kazne za javne funkcionere koji prekrše član 29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije**.



Pet je veoma važnih mera u oblasti finansiranja izbornih kampanja koje se nisu našle na listi mera na koje se Vlada Republike Srbije obavezala u procesu dijaloga o unapređenju izbornih uslova. To su **obaveza da Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje sopstvene izveštaje iz monitoringa finansiranja kampanje u jasno određenom roku**, a najduže 60 dana nakon objavljivanja konačnih rezultata izbora, zatim **preciziranje sadržaja i specifikacije troškova u izornoj kampanji** (u ukupno 10 kategorija umesto u postojeće četiri), kako bi izveštaji bili koherentni i prikazani na jasan i razumljiv način, kao i **obaveza uvođenja tripartitne verifikacije troškova političkog oglašavanja**. Poslednja pomenuta preporuka zasnovana je na činjenici da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole, s obzirom da ova stavka čini više od 70% ukupnih troškova. U takvom kontekstu, CeSID se zalagao da se uslovi koje su mediji pružili svim političkim subjektima učine javno dostupnim, kao i visina oglašivačkih troškova i izveštaji o realizaciji medijskih planova, kako bi se suštinski verifikovali troškovi koji su predstavljeni u izveštajima.

Osim prethodno navedenih, CeSID se zalagao i za **obavezu periodičnog izveštavanja tokom izborne kampanje**, kako bi se omogućio transparentniji uvid u troškove političkih subjekata i omogućila efikasnija kontrola. Na ovaj način, bez čekanja da se objave konačni izveštaji o finansiranju političkih sub-

jekata, omogućilo bi se pravovremeno delovanje i pozivanje političkih subjekata na odgovornost. Konačno, kako bi se umanjili izazovi i problemi sa pritiscima na birače, ali i kako bi se smanjile mogućnosti za kupovinu glasova, CeSID je predlagao da se u posebnoj članu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti jasno **definišu aktivnosti koje su zabranjene i koje politički subjekti ne bi smeli da obavljaju u kampanjama** – poput organizacije lekarskih pregleda i humanitarnih aktivnosti, koje neretko predstavljaju izvor pritiska na birače.

Pristup medijima

U oblasti pristupa medijima, CeSID je predložio 10 mera, od kojih je na kraju procesa dijaloga delimično ili potpuno adresirano ukupno četiri: formiranje Nadzornog odbora Narodne skupštine, pokretanje procedure **kandidovanja novih članova REM-a**, sprovođenje **monitoringa medija** tokom trajanja kampanje (uz periodično i finalno izveštavanje) i **usvajanje novog Pravilnika** o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje ili neki drugi akt kojim bi se kontrolisalo ponašanje pružalaca usluga od strane REM-a.



4/10

Polazeći od stava da je do sada ključni problem sa medijskim zakonima bila njihova primena u praksi, odnosno njihova nekonzistentna primena, a u manjoj meri pravni okvir sam po sebi, CeSID je predložio nekoliko važnih mera koje bi suštinski unapredile postojeće stanje. Prva među njima je bila da se **jasno definiše odredba da svi mediji imaju obavezu da, uoči izbora, javno objave cenovnike političkog oglašavanja** koji bi bez diskriminacije jednako važili za sve političke subjekte, pod identičnim uslovima (ova mera blisko je povezana sa predlogom o uvođenju tripartitne verifikacije troškova). Za kontrolu ovog pravila bila bi nadležna Agencija za borbu protiv korupcije, a samo implementiranje mere podrazumevalo bi minorne izmene zakona. Još jedna izmena zakona rezultirala bi i preciziranjem Zakona o oglašavanju i regulisanjem **političkog oglašavanja van kampanje** – trenutni propisi ostavljaju prostor za prikriveno oglašavanje i ne regulišu oglašavanje van kampanje u štampanim, onlajn i OOH medijima.

U ovoj grupi nalazi se i preporuka da se **institut izborne tišine skрати na 24h, što bi kontrolisala nadležna tela (RIK, REM i Nadzorni odbor), ali i propisivanje novčane kazne za sve subjekte koji prekrše izbornu tišinu**, čime bi se rešio propust zakonodavca. Podsećanja radi, Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje sankciju za objavljivanje procene rezultata izbora ili prethodne re-

zultate izbore u periodu od 48h pred izbore, ali ne i sankciju za kršenje zabrane izborne propagande preko sredstava javnog obaveštavanja i javnih skupova.

Preostale dve, takođe neusvojene mere, odnosile su se na REM, odnosno na (1) **definisane jasnih i kratkih rokova u Statutu REM-a za odlučivanje o prijavama, uz obavezu da REM jednom u 15 dana tokom kampanje obaveštava javnost o donetim odlukama** i (2) propisivanje **zakonske obaveze da REM tokom kampanje mora da sprovodi sistemski monitoring medija, sankcioniše eventualna kršenja u veoma kratkim rokovima (do 72h) i o tome obavestava javnost**. U slučaju druge preporuke, problem je u tome što ni na jedan način nije propisana obaveza kratkih rokova za reagovanje REM-a, niti je zakon izmenjen tako da omogući bolji i kvalitetniji rad ove institucije.

Obezbeđivanje biračkog prava

Iako obezbeđivanje biračkog prava pripada grupi problema čije ozbiljnije rešavanje traži sistemski pristup, duži vremenski period i zajedničke napore različitih državnih institucija, kao i promenu izbornih akata, CeSID je definisao pet preporuka koje su mogle da budu adekvatno adresirane do predstojećih izbora. Od tih pet, dve su prihvaćene: usvajanje **internih akata u sistemu javne uprave, lokalne samouprave i javnih preduzeća koji bi jasno definisali mere zaštite službenika ili zaposlenih od pritiska političkih stranaka/ političara i predviđanje jasnih sankcija za one koji se o tu odredbu ogluše, odnosno preduzimanje početnih koraka u cilju obezbeđivanja pristupačnosti biračkih mesta osobama sa invaliditetom**.



2/5

U setu preporuka koje nisu uzete u razmatranje, jedna se odnosila na uvođenje jasne **zabrane vođenja paralelnih evidencija na biračkom mestu od strane članova biračkog odbora**, ne računajući tu trenutnu mogućnost da se *upisivanjem crtica na posebnoj listu hartije vodi evidencija o izlaznosti birača i da podatke o izlaznosti saopštavaju svim članovima biračkog odbora*. Ovo pitanje moglo je veoma lako da se reši – kroz unošenje odredbe u podzakonska akta, odnosno Pravila o radu biračkog odbora ili Uputstvo o sprovođenju izbora, koje RIK usvaja nakon raspisivanja izbora. Tu je i preporuka za uvođenje **kupona sa serijskim brojem na glasački listić**, koji bi član biračkog odbora otepio u momentu predaje listića glasaču. Na taj način, osim što se ni na jedan način ne ugrožava tajnost glasanja, sprečavaju se i manipulacije sa iznošenjem i ponovnim unošenjem listića na biračko mesto. Konačno, kao i u slučaju izborne administracije, i u ovoj oblasti je data preporuka koja se odnosi na **omogućavanje Republičkoj izbornoj komisiji da pokreće postupke po službenoj dužnosti**.

Šta je na kraju učinjeno?

O izornoj administraciji, pristupu medijima, finansiranju kampanja i zaštiti biračkog prava kao najvažnijim temama za unapređenje izbornih uslova, razgovaralo se šest meseci – najpre uz posredovanje civilnog društva, a zatim uz posredovanje Evropskog parlamenta. Na ukupno devet sastanaka vlasti i opozicije, obećano je ispunjenje 17 opštih mera, u koje je grupisan značajno veći broj preporuka koje su definisali ODIHR i organizacije civilnog društva koje su učestvovala u dijalogu. **Od zbirno 34 preporuke koje je predložio CeSID, delimično ili potpuno je adresirano 15.**

Iako su na papiru učinjene važne pozitivne promene, čini se da je izostala kvalitetna i adekvatna primena mera. Primera radi, pokazalo se da rad biračkih odbora nije poboljšan, da je izostala adekvatna zaštita biračkog prava, da su institucije ostale pasivne (prvenstveno Nadzorni odbor, od koga se očekivao značajan doprinos poboljšanju izbornog procesa), da je i dalje prisutna funkcionerska kampanja i tako dalje. Osim toga, ostali su nerešeni problemi pritisaka na birače, obezbeđivanja potpune ravnopravnosti izbornih učesnika u medijima i nepoverenja u birački spisak. Kada se tome pridodaju i najskorija dešavanja, kao što su proizvoljne izmene zakona i usvajanje normi koje su prilagođene kontekstu i trenutnim političkim okolnostima, stiče se utisak da se **rezultati dijaloga mogu definisati samo kao početni, prelazni korak ka suštinskom doprinosu uspostavljanju integriteta izbornog procesa, učvršćivanju legitimiteta demokratske vlasti i jačanju poverenja građana u institucije.**

U tom smislu, na osnovu prethodnog iskustva i ključnih nalaza sa poslednjih održanih izbora, CeSID je redefinisao i pripremio set dugoročnih i kratkoročnih (praktičnih) preporuka koje će nastaviti da zagovara u periodu do sledećih izbora. Sve preporuke predstavljene su u posebnom poglavlju ovog izveštaja.

Debatne emisije „Reč na reč“

CeSID od 2012. godine u saradnji s Radio-televizijom Srbije (RTS) i brojnim partnerima i prijateljima iz međunarodnih organizacija¹²⁹, organizuje javne TV debate „Reč na reč“ s ciljem promocije **odgovornog i transparentnog ponašanja izabranih predstavnika i jačanja veze između njih i birača/građana Srbije.**

¹²⁹ Prvi ciklus debata je organizovan uz podršku Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) i Misije OEBS-a u Srbiji. Drugi i treći ciklus su podržali Institut za održive zajednice (ISC), Program UN za razvoj (UNDP) i Britanska ambasada u Beogradu. Od 2015. do 2016. godine, debate su organizovane uz pomoć USAID-a, da bi potom bile deo redovnih aktivnosti CeSID-a i RTS-a.

Debate su alatka putem kojih CeSID promovise principe odgovornosti i transparentnosti, inicirajući pritom reformu izbornog zakonodavstva u pravcu personalizacije izbornog sistema.

Ukratko o pravilima debata “Reč na reč”

Sve „Reč na reč“ debate koncipirane su po principima američkih debata uz neophodna prilagođavanja za lokalni kontekst. Teme se najčešće biraju putem istraživanja javnog mnjenja, dok konkretna pitanja formuliše sam moderator i ona za učesnike debata nisu poznata unapred. U debatama u kojima pitanja postavljaju publika, obaveza je dostavljanje pitanja dva dana pre emitovanja, a sami predstavnici publike ne znaju ko će od njih dobiti priliku da pita i postavi. Kada je reč o pravilima debatovanja, svim učesnicima su obezbeđeni ravnopravni uslovi i jednako vreme za debatovanje - svaki učesnik debate ima tri puta po jedan minut u okviru svake teme da odgovara na pitanja, uz po dodatni minut za obraćanje biračima na kraju svake debate. Učesnici debate ne mogu prekidati jedni druge niti govoriti van vremena koje im je opredeljeno, a urednik debate ima pravo da isključi mikrofon učesniku koji se ne pridržava pravila, ili da nakon dve opomene udalji iz debate učesnika koji odbija da se pridržava prihvaćenih pravila. Učesnici imaju uvid u vreme koje im je preostalo za svako izlaganje i za to vreme su isključeni mikrofoni svih drugih debatera. Redosled odgovaranja određuje se žrebom neposredno pred početak debate.



Parlamentarne debate 2020. godine

Sa željom da se predstavnicima političkih stranaka stvore uslovi da prezentuju svoje političke pozicije javnostima, a glasačima da prikupe sve relevantne informacije koje su im potrebne za formiranje konačnog izbora, ali i da im se ostavi prostor da političare pozovu na odgovornost, CeSID i RTS su i pred junske izbore nastavili sa realizacijom TV debata „Reč na reč”. **Organizovane su i uživo emitovane četiri debate na Prvom programu RTS-a:**

- ➔ 28. maja održana je debata u kojoj su predstavnici šest proglašenih izbornih lista debatovali o tome kako Srbija treba da reaguje na mogući novi talas epidemije, kome država treba da pomogne novcem iz budžeta i u kojoj meri;
- ➔ 04. juna održana je debata u kojoj su predstavnici pet proglašenih izbornih lista debatovali o odnosu prema obaveznoj vakcinaciji, načinu na koji država treba da zaštiti stanovništvo u slučaju novog talasa epidemije i merama države za pomoć privredi u saniranju ekonomskih posledica pandemije;
- ➔ 10. juna održana je debata u kojoj su predstavnici šest proglašenih izbornih lista debatovali o zapošljavanju i ekonomskim izazovima koje je donela pandemija, saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama, odnosima u regionu, spoljnopolitičkim prioritetima Srbije i pregovorima sa Prištinom;
- ➔ 11. juna održana je debata u kojoj su predstavnici šest proglašenih izbornih lista debatovali o zapošljavanju posle pandemije, sudbini javnih preduzeća, spoljnopolitičkim prioritetima Srbije i pregovorima sa Prištinom.

Rejtinzi ovih debata su bili dobri, kao i ranijih godina: rejtinzi (AMR) su se kretali od 3.7% do 4.1%, a šer (SHR) oko 11% u proseku, odnosno sveukupno uzve, u proseku oko 750,000 gledalaca po debati.

Pregled „Reč na reč“ debata u Srbiji

Od 2012. godine, CeSID i RTS su organizovali i održali čak 30 parlamentarnih, predsedničkih, regionalnih i gradskih izbornih debatnih emisija praćenih promotivnim kampanjama, pre svega, na RTS-u, a zatim i na socijalnim mrežama. Uspeh se najbolje merio kroz značajne rejtinge, ali i kroz odlične ocene profesionalaca, kako u Srbiji, tako i u svetu – posebno od strane Komisije za predsedničke debate iz Vašingtona i članica Debates International.

Rezultati ovih debata su izuzetno važni: na jednoj strani je promovisana kultura dijaloga i otvorene debate o najvažnijim temama (ne onim koje su veštački stvorene, već o realnim problemima koje su sami građani kandidovali), dok se na

drugoj strani promoviše (zaboravljeni?) princip da su predstavnici u parlamentu „samo” izabrani predstavnici građana, koji moraju njima da odgovaraju i da budu transparentni u svom radu. Na ovaj način je CeSID, najbolje što je mogao, promovisao i ključne principe koje bi trebali da sadrže novi izborni zakoni.

Fotografije iz RTS studija: Reč na reč debate



Tabela 1: Pregled održanih debata „Reč na reč“, 2012-2020

	Datum emitovanja	Učesnici	Vrsta debate i teme
1.	19.04.2012.	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Tri teme: stranke, zdravstvo, borba protiv korupcije
2.	26.04.2012.	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Ekonomska debata
3.	03.05.2012.	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Evropske integracije i Kosovo
4.	16.05.2012.	Predsednička debata: dva predsednička kandidata	Moderator, u studiju (bez publike) Predsednička debata između B.Tadića i T. Nikolića (osam tematskih blokova)
5.	05.11.2012.	Sto dana Vlade: šest parlamentarnih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Kosovo, borba protiv korupcije i kriminala, nezaposlenost i evropske integracije
6.	11.11.2013. Čajetina	Regionalne debate: šest parlamentarnih lista	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting)
7.	20.11.2013. Bor	Regionalne debate: šest parlamentarnih lista	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting)
8.	02.12.2013. Zrenjanin	Regionalne debate: šest parlamentarnih lista	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting)
9.	24.01.2014. Trstenik	Regionalne debate: šest parlamentarnih lista	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting)
10.	21.02.2014	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Pravosuđe i borba protiv korupcije i kriminala
11.	28.02.2014. Niš	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, pitanja moderatora i pitanja publike Zdravstvo i socijalna politika
12.	05.03.2014. Beograd	Gradska (izborna) debata: sedam kandidata za gradonačelnika	Moderator, pitanja moderatora i pitanja publike Gradski prevoz, bezbednost u školama i zagađenje u gradu
13.	07.03.2014. Novi Sad	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, pitanja moderatora i pitanja publike Kosovo, spoljna politika i evropske integracije
14.	13.03.2014.	Parlamentarne debate: sedam parlamentarnih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Ekonomska debata
15.	25.05.2015. Užice	Regionalne debate: tri parlamentarne liste	Moderator, pitanja moderatora (iz anketi) i pitanja publike
16.	15.06.2015. Vršac	Regionalne debate: tri parlamentarne liste	Moderator, pitanja moderatora (iz anketi) i pitanja publike

	Datum emitovanja	Učesnici	Vrsta debate i teme
17.	27.10.2015. Niš	Regionalne debate: četiri parlamentarne liste	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting) Ekonomija, nezaposlenost, položaj manjina i perspektiva mladih
18.	24.11.2015. Sremska Mitrovica	Regionalne debate: četiri parlamentarne liste	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting) Poljoprivreda
19.	01.03.2016. Kragujevac	Regionalne debate: četiri parlamentarne liste	Moderator, publika postavlja pitanja (town hall type meeting) Obrazovanje
20.	19.04.2016.	Parlamentarne debate: pet izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Evropska unija, poljoprivreda, natalitet
21.	20.04.2016.	Parlamentarne debate: pet izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Evropska unija, poljoprivreda, natalitet
22.	21.04.2016.	Parlamentarne debate: sedam izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Bezbednost i migrantska kriza, nezaposlenost, odnosi u region
23.	22.02.2018. Beograd	Gradska (izborna) debata: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Socijalna politika, gradska infrastruktura i rad gradskih službi i administracije
24.	23.02.2018. Beograd	Gradska (izborna) debata: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Socijalna politika, gradska infrastruktura i rad gradskih službi i administracije
25.	26.02.2018. Beograd	Gradska (izborna) debata: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Socijalna politika, gradska infrastruktura i rad gradskih službi i administracije
26.	28.02.2018. Beograd	Gradska (izborna) debata: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Socijalna politika, gradska infrastruktura i rad gradskih službi i administracije
27.	28.05.2020.	Parlamentarne debate: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Pandemija COVID-19, mere državne pomoći
28.	04.06.2020.	Parlamentarne debate: pet izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Obavezna vakcinacija, pandemija COVID-19, mere državne pomoći
29.	10.06.2020.	Parlamentarne debate: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Zapošljavanje, ekonomski izazovi pandemije COVID-19, regionalni i međunarodni odnosi
30.	11.06.2020.	Parlamentarne debate: šest izbornih lista	Moderator, u studiju (bez publike) Zapošljavanje, javna preduzeća, regionalni i međunarodni odnosi

CESID NA IZBORNI DAN

Ivo Čolović i Tamara Antović

Parlamentarni izbori održani 21. juna 2020. godine predstavljaju jubilar- ni 30. izborni ciklus u kome je učestvovala posmatračka misija Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID).

Od svog nastanka, 1997. godine, zaključno sa ovim izbornim ciklusom, CeSID je posmatrao osam parlamentarnih izbora u Srbiji i to 2000, 2003, 2007, 2008, 2012, 2014, 2016 i 2020. godine. Kao i svakog puta do sada, CeSID-ova posma- tračka misija je imala zadatak da isprati izborni proces od dana raspisivanja iz- bora, pa sve do završetka svih izbornih radnji, sa posebnim fokusom na praćen- je izbornog dana od prijema materijala, otvaranja biračkih mesta, toka glasanja, zatvaranja biračkih mesta i procesa prebrojavanja glasova.

Svoj trideseti izborni ciklus, Centar za slobodne izbore i demokratiju je pos- matrao u saradnji sa IPSOS Srbija i na taj način je obnovljena uspešna saradnja između ove dve organizacije koja je trajala od 1997. do 2006. godine. Saradnja sa organizacijom IPSOS Srbija je imala za cilj da građanima Srbije omogući kredi- bilne i precizne podatke o toku izbornog dana i izbornim rezultatima ostvaren- im od strane 21 izborne liste koja je uzela učešće u izbornom procesu.¹³⁰

Ovom prilikom CeSID-ov izborni tim se fokusirao na praćenje toka izbornog dana, beleženje i objavljivanje svih nepravilnosti na biračkim mestima na ko- jima su se nalazili akreditovani posmatrači, dok je IPSOS Srbija bio zadužen za statističku obradu procene izlaznosti i preliminarne rezultata parlamentarnih izbora u Srbiji.

Nalaze koji se odnose na izborni dan CeSID i IPSOS Srbija su formirali na osnovu strat- ifikovanog reprezentativnog uzorka od 500 biračkih mesta na kojima je CeSID imao svoje akreditovane posmatračke. Svi CeSID-ovi posmatrači su prošli obuku kroz koju su bili upoznati sa svim eventualnim promenama i novinama u izbornom procesu. Uzorak na kome su bili raspoređeni posmatrači Centra za slobodne izbore i demokratiju je zadovoljavao sve statističke parametre za primenu PPVT (Partial Parallel Vote Tabulation) metodologije, odnosno za proces parcijalnog paralel- nog prebrojavanja glasova. **Statistički proverena metoda paralelnog prebro- javanja glasova omogućava da se kroz dobijene rezultate proceni da li je**

¹³⁰ Više od jedne polovine posmatrača (55%) je imalo iza sebe više od dva izborna ciklusa u kojima su prošli adekvatnu obuku i posmatrali izborni proces prema posmatračkom kodeksu Centra za slobodne izbore i demokratiju.

prilikom prebrojavanja glasova od strane izborne administracije došlo do eventualnih grešaka, nepravilnosti ili zloupotreba koje bi mogle da utiču na rezultate izbornog procesa. Neophodno je da rezultati dobijeni na repre- zentativnom uzorku biračkih mesta u Srbiji koreliraju sa zvaničnim rezultatima dobijenim na svim biračkim mestima na nivou statističke greške kako njihova verodostojnost ne bi bila dovedena u pitanje.

Svi CeSID-ovi posmatrači su, osim formulara pomoću koga su pratili izlaznost i rezultate na izdvojenim biračkim mestima, sa sobom imali i posebno kreiran upitnik koji se odnosio na tok izbornog dana i koji nam je dao poseban uvid u rad biračkog odbora i sve izazove sa kojim su se susretala izborna administracija, ali i sami glasači na biračkim mestima širom Srbije.

Nalazi koji su predstavljeni u daljem tekstu predstavljaju zapažanja CeSID- ovih posmatrača, koji su bili na izbornim mestima i pratili izborni proces i rad biračkih odbora, te su nakon toga svoja zapažanja koja su uočili na biračkom mestu unosili u upitnike koji su se odnosili na tok izbornog dana.

Izveštaj koji se nalazi pred vama je sastavljen od četiri celine:

- ➔ prijem materijala;
- ➔ otvaranje biračkih mesta;
- ➔ tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora;
- ➔ zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora.

Radi što bolje analize, svi nalaze smo predstavili kroz poređenje posmatračkih podataka sa ovogodišnjih parlamentarnih izbora i podataka dobijenih sa parla- mentarnih izbora iz aprila 2016. godine.

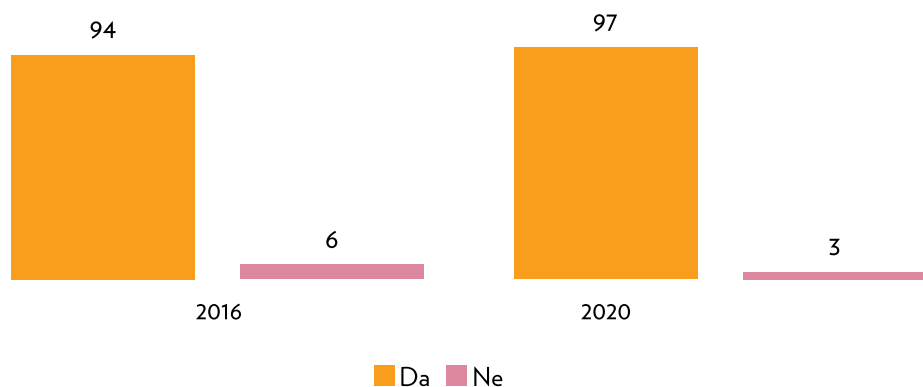
Prijem materijala

Upoređujući sva tri segmenta koji se odnose na prijem materijala, možemo da zaključimo da veća odstupanje ne postoje ni u jednom od dva posmatrana iz- borna procesa (izborni proces 2016. godine i izborni proces 2020. godine). Primećujemo da na parlamentarnim izborima 2016. godine postoje nešto veća neslaganja nego na parlamentarnim izborima 2020. godine.

Kada je reč o prebrojavanju izbornog materijala i da li se predati materijal slaže sa potpisanim zapisnikom o primopredaji izbornog materijala, primećujemo da je 2016. godine na 6% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači

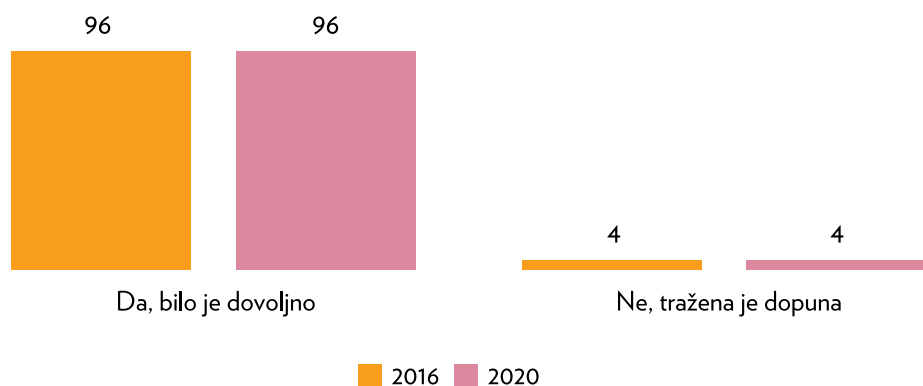
došlo do neslaganja prebrojanog izbornog materijala sa zapisnikom o primopredaji izbornog materijala, dok se na parlamentarnim izborima 2020. godine taj broj **smanjio na 3%**.

Grafikon 1: Da li je izborni materijal uredno prebrojan i da li se predati materijal slaže sa potpisanim zapisnikom o primopredaji izbornog materijala? (u %)



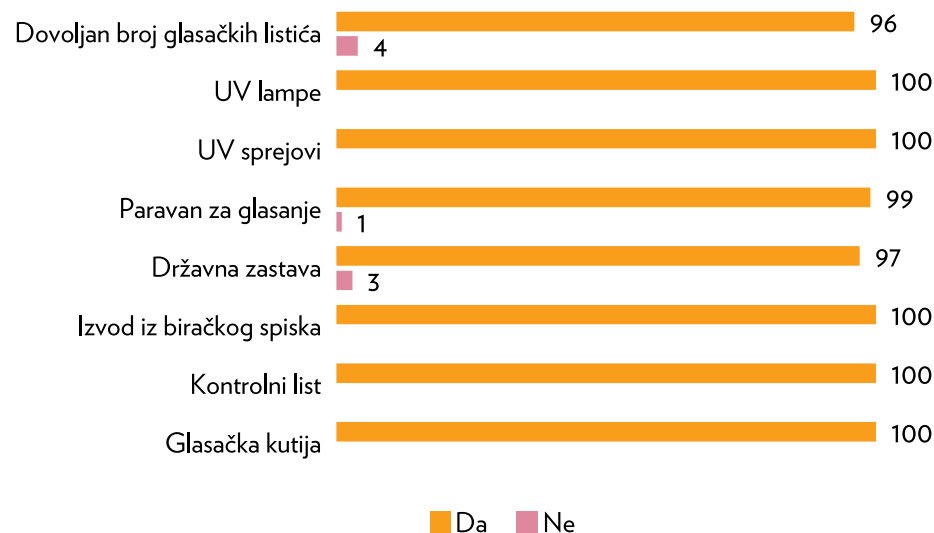
Pored neslaganja između prebrojanog izbornog materijala i zapisnika o predatom izbornom materijalu, postojala su neslaganja i između pristiglih glasačkih listića i broja upisanih birača u birački spisak na posmatranim biračkim mestima. Na oba posmatrana izborna ciklusa uočeno je da je ova vrsta neslaganja zabeležena na **4% biračkih mesta** na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači.

Grafikon 2: Da li je biračkom odboru uručen dovoljan broj glasačkih listića? (u %)



Kada se radi o izbornom materijalu koji svaki birački odbor treba da dobije od Republičke izborne komisije, kao što su : *glasački listići, UV lampe, UV sprejovi, paravan za glasanje, državna zastava, izvod iz biračkog spiska, kontrolni list i glasačka kutija*, primećujemo da na izborima 2020. godine na **3% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrač nije dostavljena državna zastava, dok na 1% biračkih mesta nije dostavljen paravan za glasanje.**

Grafikon 3: Da li su biračkom odboru dostavljeni ... ? 2020.godina (u %)

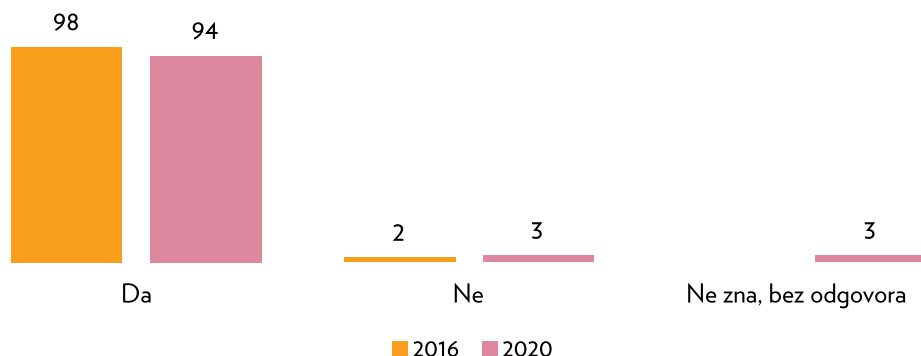


Na parlamentarnim izborima 2016. godine na 2% biračkih mesta nije uručen celokupan izborni materijal, ali nije moguće izvršiti direktno poređenje sa izbornim ciklusom 2020. godine zbog drugačije formulisanog pitanja.

Otvaranje biračkih mesta

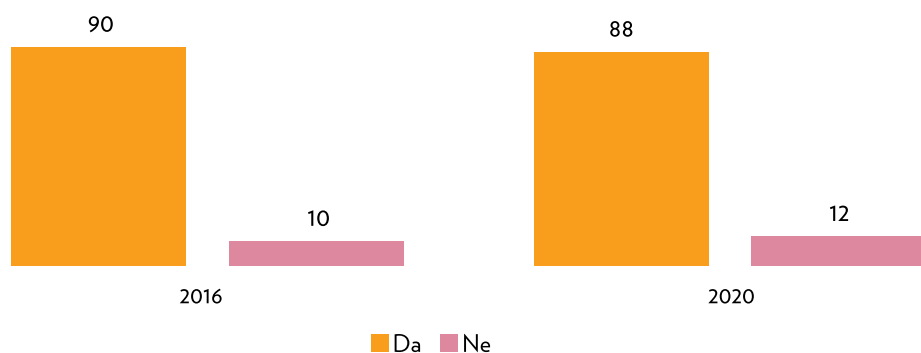
Sam proces otvaranja biračkih mesta protekao je regularno na većini biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Ipak, ovoga puta je kašnjenje prilikom sastanka članova biračkog odbora zabeleženo u **6% slučajeva** što je za 4 procentna poena više nego 2016. godine.

Grafikon 4: Da li se birački odbor sastao u 6 časova na dan glasanja? (u %)



Kao posledica kašnjenja u organizovanju sastanka članova biračkog odbora, dolazi i do **kašnjenja prilikom otvaranja biračkih mesta i to u 2 procentna poena više slučajeva nego na prethodnim izborima 2016. godine**. Ovaj podatak ukazuje na to da su postojale nepravilnosti koje su uticale ili onemogućile pravovremeno otvaranje biračkih mesta. Razlozi zbog kojih je došlo do kašnjenja otvaranja biračkog mesta jesu: neorganizovanosti biračkog odbora pri raspodeli poslova, ponovno brojanje primljenog izbornog materijala, problemi sa kontrolnim listom, neispravnost UV lampe i nezapečaćena glasačka kutija.

Grafikon 5: Da li je biračko mesto otvoreno u 7h? (u %)



Kada je reč o propagandnom materijalu koji ne sme da se nalazi u okviru kruga od 50 metara od biračkog mesta, **u 99% slučajeva ovo pravilo je u potpunosti ispoštovano**. Na pet biračkih mesta iz CeSID-ovog uzorka posmatrači su uočili

postojanje materijala koji je pozivao na glasanje za neku od izbornih lista koje su učestvovala na izborima. Sa druge strane, na izborima 2016. godine na 89% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači primećeno je da se u krugu od 50 metara od biračkog mesta nalazio propagandni materijal. Značajno manje propagandnog materijala na biračkom mestu je posledica odluke RIK-a da članovi biračkog odbora promptnije reaguju na pokušaj distribucije ili plasiranja istog u blizini biračkih mesta.

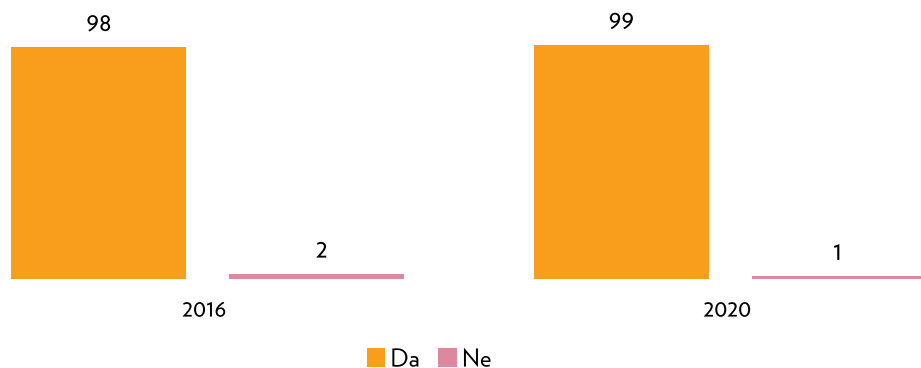
Kako bi u potpunost ispoštovali odluku RIK-a, članovi biračkog odbora na onim biračkim mestima gde se uočila ova nepravilnost su postupili tako što su pozvali radno telo i obavestili ih o postojanju propagandnog materijala u krugu od 50 metara oko biračkog mesta. Pored ove zakonski predviđene procedure, birački odbor je na jednom biračkom mestu sam uklonio propagandni materijal. U CeSID-ovom uzorku se našlo i jedno biračko mesto na kome birački odbor nije odreagovao povodom propagandnog materijala u krugu od 50 metara od biračkog mesta, tako da se taj materijal zadržao u neposrednoj blizini biračkog mesta u toku celog dana glasanja.

Grafikon 6: Da li je u okviru kruga od 50 metara od biračkog mesta bilo propagandnog materijala? (u %)



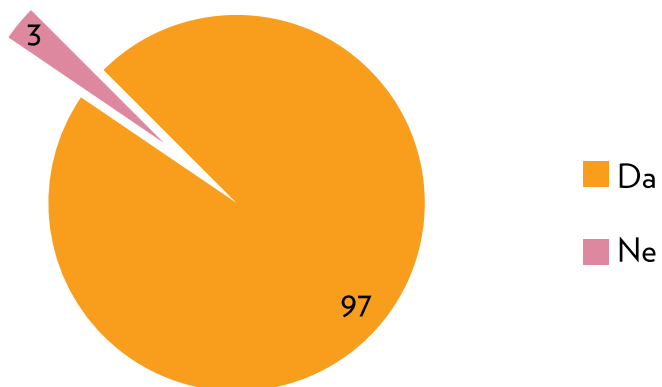
Članovi biračkog odbora su u ovom izbornom ciklusu nešto više pažnje posvetili proveru glasačke kutije u prisustvu prvog birača. Na izborima održanim 2016. godine, provera glasačke kutije nije izvršena na 2% biračkih mesta, dok je ovoga puta taj procenat nešto niži, tako da na **svaga pet biračkih mesta na kojima su se našli naši posmatrači nije došlo do provere glasačke kutije**, što čini 1% CeSID-ovog uzorka.

Grafikon 7: Da li je izvršena provera glasačke kutije u prisustvu prvog birača? (u %)



Kada je reč o adekvatno obeleženom biračkom mestu, primećujemo da je **97% biračkih mesta na izborima 2020. godine, na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači, adekvatno obeleženo**, odnosno sve vreme su bili istaknuti broj i naziv biračkog mesta, zbirna lista, zastava i rešenje o određivanju biračkog odbora. S druge strane, ostalih 3% biračkih mesta nije bilo adekvatno obeleženo zbog nedostatka rešenja o određivanju biračkog odbora, neistaknute zastave ili neisticanja broja biračkog mesta.

Grafikon 8: Da li je biračko mesto bilo adekvatno obeleženo u toku celog izbornog dana (da li su sve vreme bili istaknuti broj i naziv biračkog mesta, zbirna lista, zastava i rešenje o određivanju biračkog odbora)? (u %)



Osim toga, **na 12% posmatranih biračkih mesta na ovogodišnjim izborima nije bilo istaknutih informativnih postera** koji bi olakšali snalaženje građanima na samom biračkom mestu. Podsećanja radi, informativni poster predstavljaju novinu u izbornom procesu, s obzirom da je podzakonskim aktima RIK-a ova obaveza propisana prvi put ove godine.

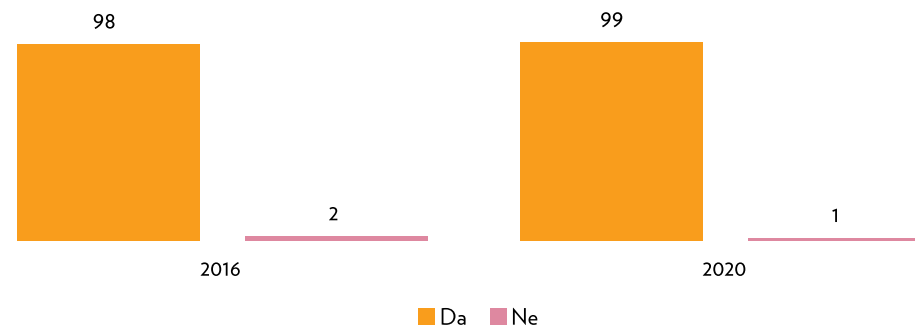
Veliki napredak u procesu glasanja je zabeležen u pogledu **pristupačnosti biračkih mesta osobama sa invaliditetom**. Naime, u 2016. godini procenat biračkih mesta koja su bila dostupna osobama sa invaliditetom bio je 38%, dok je ove godine taj procenat porastao **na 53%**. Iako se radi tek o nešto više od jedne polovine biračkih mesta, ovaj podatak raduje kao pozitivan signal za unapređenje pristupa biračkim mestima osobama sa invaliditetom u budućnosti.

Tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora

Nepravilnosti koje su zabeležili CeSID-ovi posmatrači u najvećoj meri odgovaraju onima koje beležimo u svim dosadašnjim izbornim ciklusima. Ne postoje veće razlike u učestalosti kršenja izbornih procedura između 2016 i 2020. godine.

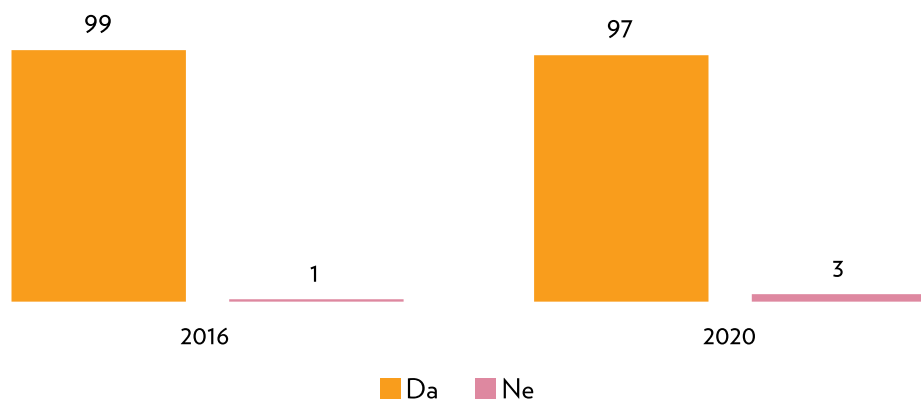
Nekorišćenje UV lampe je zabeleženo na 1% biračkih mesta, što je za 1 procentni poen manje nego kada je reč o 2016. godini. Dakle, sa 10 biračkih mesta u CeSID-ovom reprezentativnom uzorku 2016. godine, broj biračkih mesta na kojima je napravljen propust sa proverom postojanja nevidljivog mastila je duplo manji i primećen je na pet biračkih mesta u 2020. godini.

Grafikon 9: Da li je prilikom provere glasača korišćena UV lampa, da se utvrdi da li je glasač već glasao na drugom biračkom mestu? (u %)



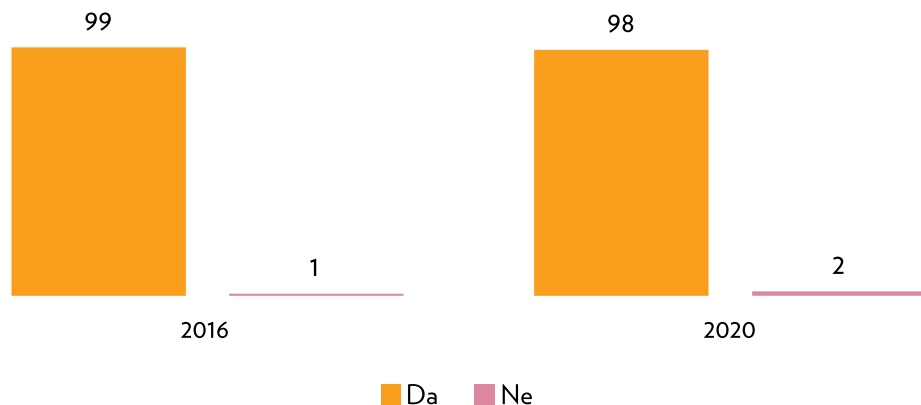
Sa druge strane, beležimo nešto **veći broj nepravilnosti koje se odnose na glasanje bez provere važećih dokumenata** koje je uglavnom povezano sa manjim biračkim mestima u kojima se međusobno poznaju članovi biračkog odbora i potencijalni glasači. U odnosu na 2016. godinu, procenat biračkih mesta na kojima su posmatrač zabeležili glasanje bez provere dokumenata je za 2 procentna poena veći, pa je tako na 3% biračkih mesta zabeležena ova pojava.

Grafikon 10: Da li je vršena provera identiteta na osnovu važećih ličnih dokumenata? (u %)



Kada je reč o proceduri **nanošenja spreja na prst**, zapažene su nepravilnosti u veoma malom procentu, kao i kod prethodnih slučajeva. U 2016. godine nedostatak ove prakse zabeležen je na šest biračkih mesta, dok je ovaj broj u 2020. godini zabeležen na četiri biračka mesta više, odnosno na 10 biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači.

Grafikon 11: Da li je svim biračima nanet sprej na prst? (u %)

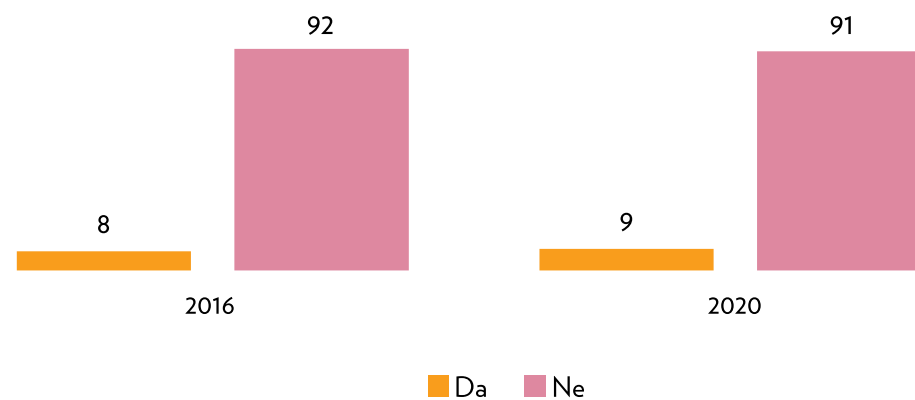


Na svim biračkim mestima, na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači 2020. godine **ispoštovana je procedura potpisivanja birača u izvod iz biračkog spiska**. Ovaj podatak nije moguće uporediti sa izborima 2016. godine jer nije bilo ovog pitanja u prethodnom istraživačkom ciklusu.

Nepravilnosti na biračkom mestu

Na 45 biračkih mesta na izborima 2020. godine, **uočeni su problemi u održavanju reda na biračkom mestu**. U 2016. godine ovaj procenat je bio neznatno manji (8%). Najčešći problem koji je ometao red na biračkom mestu ove godine jeste korišćenje mobilnih telefona, foto aparata i kamera, što od strane biračkog odbora što od strane glasača. Ova nepravilnost uočena je na više od polovine biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Po nalazima iz prethodnih izbora ovaj problem je uvek zastupljen na najvećem broju biračkih mesta. Pored korišćenja mobilnih telefona na biračkom mestu do ometanja rada dolazilo je i zbog odbijanja glasača prskanje UV sprejom i zbog incidenata sa biračkim odborom.

Grafikon 12: Da li je bilo problema u održavanju reda na biračkom mestu? (u %)

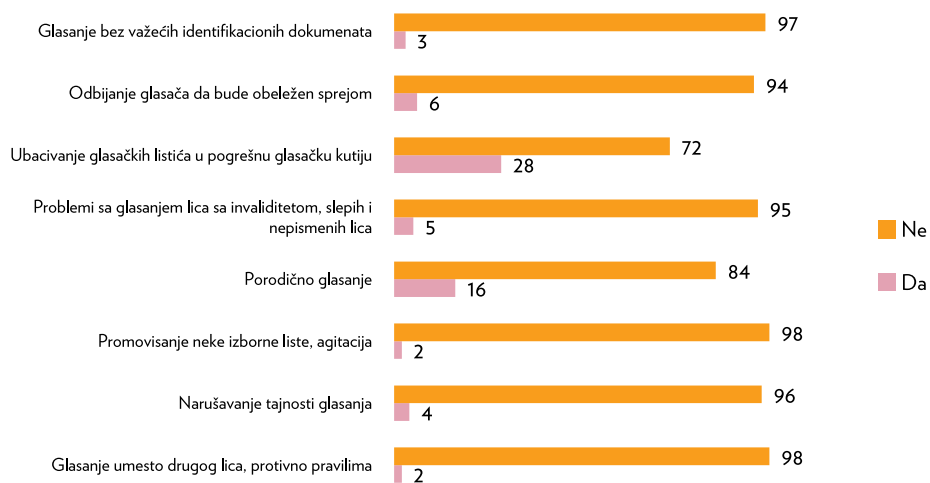


Usled problema koji su uticali na održavanje reda na biračkom mestu došlo je do **prekida glasanja na 15 biračkih mesta**, od kojih je na 12 biračkih mesta prekid rada trajao do 5 minuta, na dva biračka mesta je prekid trajao do 10 min i samo na jednom biračkom mestu je prekid rada trajao do pola sata. S obzirom na to da ni na jednom biračkom mestu prekid glasanja nije trajao duže od sat vremena, nije bilo potrebe da biračka mesta budu otvorena duže od 20h.

Kada je reč o ostalim nepravilnostima koje su mogle uticati na tok i regularnost glasanja, najveći broj zabeleženih problema se odnosio na **ubacivanje glasačkih listića u pogrešnu glasačku kutiju – čak 28% glasačkih mesta**. Sledi porodično glasanje sa kojim su se naši posmatrači susreli na 16% mesta iz uzorka. Na 6% biračkih mesta uočeno je odbijanje glasača da bude obeležen sprejom, dok je na svakom dvadesetom biračkom mestu (5%) u uzorku uočeno je da postoji problem sa glasanjem lica sa invaliditetom, slepih i nepismenih.

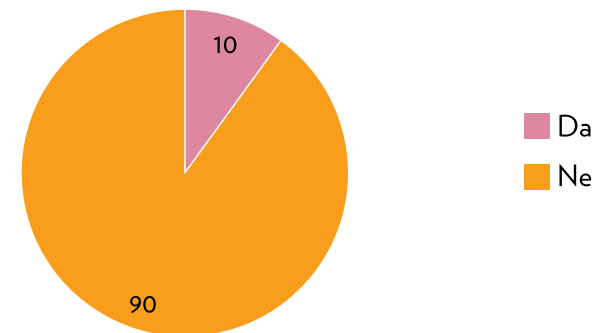
CeSID-ovi posmatrači su uočili i sledeće **negativne prakse prilikom glasanja**: narušavanje tajnosti glasanja na 4% biračkih mesta; glasanje bez identifikacionih dokumenata na 3% biračkih mesta; promovisanje neke od izbornih lista u okviru biračkog mesta ili njegovom najbližem okruženju na 2% uzorka i glasanje umesto drugog lica protivno pravilima, takođe na 2% biračkih mesta.

Grafikon 13: Da li su na biračkom mestu uočeni? (u %)



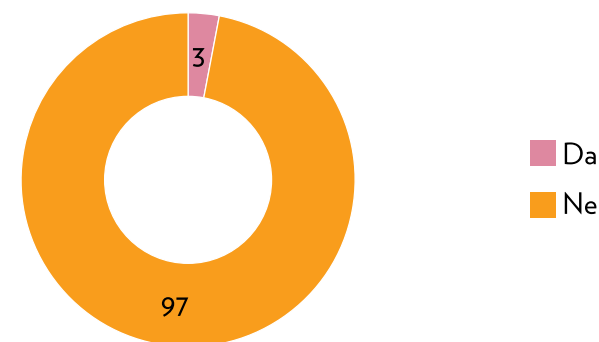
Na svakom desetom biračkom mestu su članovi biračkog odbora bili prinuđeni da **onemoguće glasanje licima koja se nisu nalazila u izvidu iz biračkog spiska**, bilo da se radilo o njihovom propustu ili propustu građanina koji je došao da glasa.

Grafikon 14: Da li je nekom biraču bilo onemogućeno da glasa zbog grešaka u biračkom spisku ili zbog nepažnje biračkog odbora (%)



Prema novom pravilniku za izborni dan i za rad biračkog odbora, ukoliko glasač hoće da iznese glasački listić, odnosno da izađe van biračkog mesta sa istim, članovi biračkog odbora su u obavezi da obaveste policiju. Na 15 biračkih mesta u ovogodišnjem izbornom ciklusu članovi biračkog odbora **su pozvali policiju zbog sumnje da je glasač hteo da iznese ili je izneo glasački listić van biračkog mesta**.

Grafikon 15: Da li je na biračko mesto pozvana policija zbog sumnje da je neki birač pokušao da iznese glasački listić van biračkog mesta? (u %)

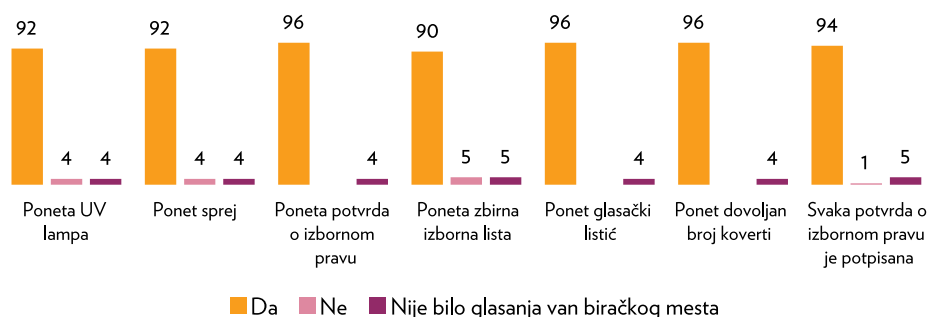


Glasanje van biračkog mesta

Na parlamentarnim izborima 2020. godine za glasanje van biračkog mesta na CeSID-ovom uzorku, prijavilo se **395 osoba**. Svim osobama koje su se prijavile za glasanje van biračkog mesta omogućeno je da ispune svoje građansko pravo.

Pri glasanju van biračkog mesta mora da se ispoštuje ista procedura kao i kod glasanja na biračkom mestu, odnosno mora da se utvrdi identitet osobe koja glasa, važećim dokumentom, treba da se utvrdi da li je osoba već glasala na nekom drugom biračkom mestu, UV lampom i nakon ove dve procedure treba da se naprskaju sprej da se zna da je osoba glasala. Pored ovoga na glasanje van biračkog mesta nosi se potvrda o izbornom pravu, zbirna izborna lista, glasački listić, dovoljan broj koverti i potvrda o izbornom pravu koja je potpisana. Na skoro svim biračkim mestima na kojima je bilo potrebe za glasanjem van biračkog mesta članovi biračkog odbora su poneli: UV lampu (92%), sprej (92%), potvrdu o izbornom pravu (96%), zbirnu listu (90%), glasački listić (96%), dovoljan broj koverti (96%) i da je svaka potvrda o izbornom pravu potpisana (94%).

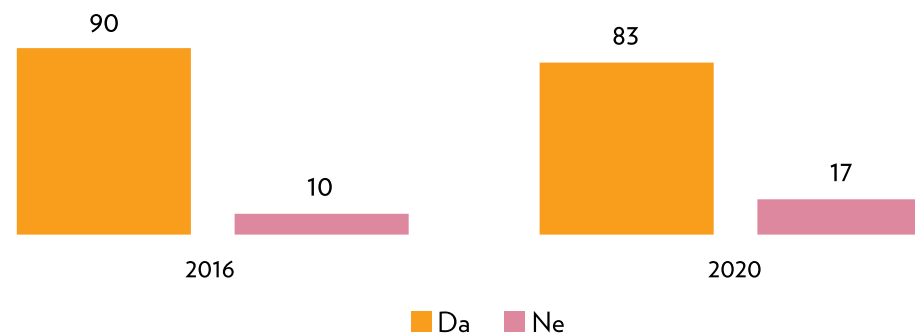
Grafikon 16: Da li je na glasanje van biračkog mesta za sve birače ... ? (u %)



Rad biračkog odbora

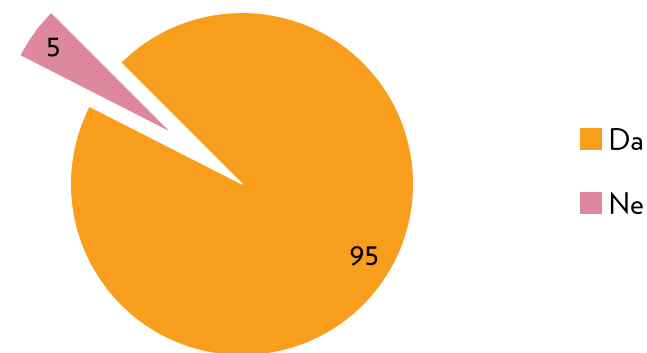
Rad biračkog odbora predstavlja jedan od najbitnijih faktora koji utiču na tok glasanja na biračkom mestu. Članovi biračkog odbora moraju da budu dobro upoznati sa izbornom procedurom, načinom organizacije i načinom na koji će da odreaguju ukoliko dođe do problema na biračkom mestu. Na parlamentarnim izborima 2020. godine na čak **17%** biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači, primećeno je da **nisu svi članovi biračkog odbora ili njihovi zamenici bili na biračkom mestu tokom celog izbornog dana**. Ovakva praksa zabeležena je i na parlamentarnim izborima 2016. godine, međutim tada je taj broj bio znatno manji i uočen je na svakom desetom biračkom mestu.

Grafikon 17: Da li su SVI stalni članovi i njihovi zamenici tokom celog izbornog dana bili na biračkom mestu? (u %)



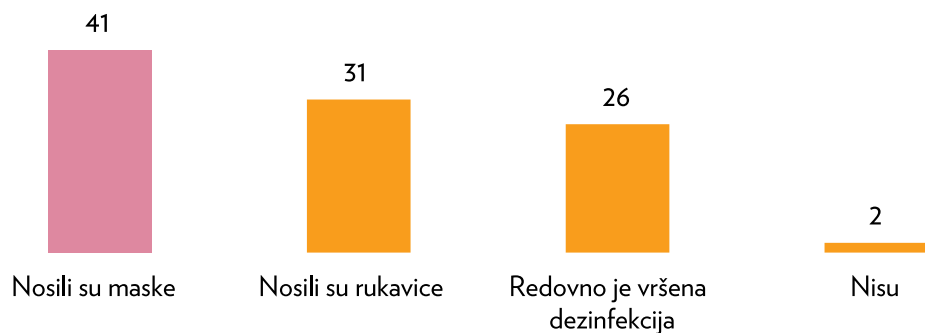
Birački odbor je u obavezi da svoje **identifikacione kartice** nosi u toku celog izbornog dana, dok je na biračkom mestu. Naši posmatrači su na 25 biračkih mesta (5%) uočili da članovi biračkog odbora nisu nosili svoje identifikacione kartice u toku celog izbornog dana.

Grafikon 18: Da li su svi članovi biračkog odbora nosili svoje identifikacione kartice celog izbornog dana? (u %)



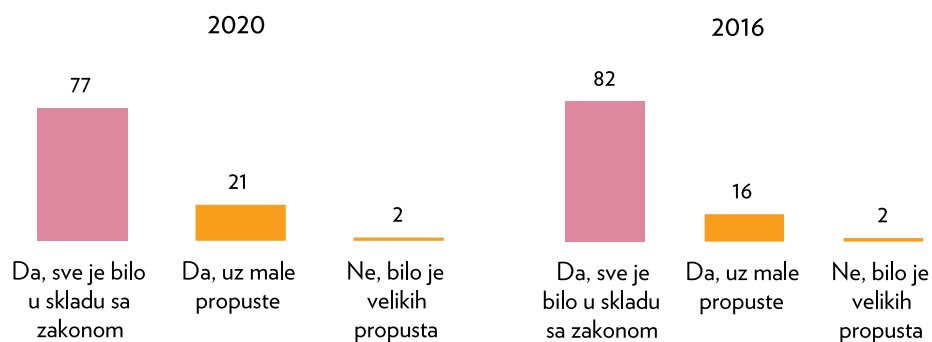
Parlamentarni izbori 2020. godine održani su u vreme pandemije COVID-19 virusa, samim tim na biračkom mestu su važile **preporuke o poštovanju mera zaštite koje su podrazumevale**: nošenje maski, rukavica i redovnu redovna dezinfekcija celog biračkog mesta. Osim članova biračkog odbora koji su imali preporuku da poštuju navedene preporuke i sami građani koji su želeli da ostvare pravo glasa su bili pozvani da se ponašaju u skladu sa njima. U najvećem broju slučajeva, čak **90%**, zabeleženo je da su poštovane mere koje je predvideo krizni štab i koje su se odnosile na bezbedno glasanje u okviru biračkog mesta.

Grafikon 19: Da li su svi članovi biračkog odbora primenjivali zaštite od COVID-19? (u %)



Kada je reč o zakonskim obavezama koje moraju da se poštuju na biračkom mestu, primećujemo da je **na najvećem broju biračkih mesta (77%) na izborima 2020. godine birački odbor sproveo izborni proces u skladu sa zakonom**. S druge strane, na 21% biračkih mesta sve je sprovedeno u skladu sa zakonom uz male propuste, dok je na 10 biračkih mesta bilo velikih propusta i izborni proces nije sproveden u skladu sa zakonom. U poređenju sa parlamentarnim izborima 2016. godine primećujemo da je **procenat biračkih mesta na kojima je sve sprovedeno u skladu sa zakonom manji za 5 procentnih poena**.

Grafikon 20: Da li je birački odbor sproveo izborni proces u skladu sa zakonom? (u %)



Procenat biračkih mesta na kojima su CeSID-ovi posmatrači uočili **ozbiljne propuste je ostao na istom nivou – 2%** na kom je bio i 2016. godine. Zabrinjava činjenica da je posle četiri godine i prvih ozbiljnijih treninga koje su prošli članovi biračkih odbora, ipak došlo do stagniranja i nazadovanja po pitanju kvaliteta izbornog dana i da je broj sitnijih propusta na uzorku biračkih mesta veći nego pre.

U skladu sa ovim povećanim brojem propusta, celokupna prosečna ocena koju su CeSID-ovi posmatrači dali članovima biračkih odbora je nešto niža nego što je bila 2016. godine i sa 4,4 je umanjena na 4,3.

Zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora

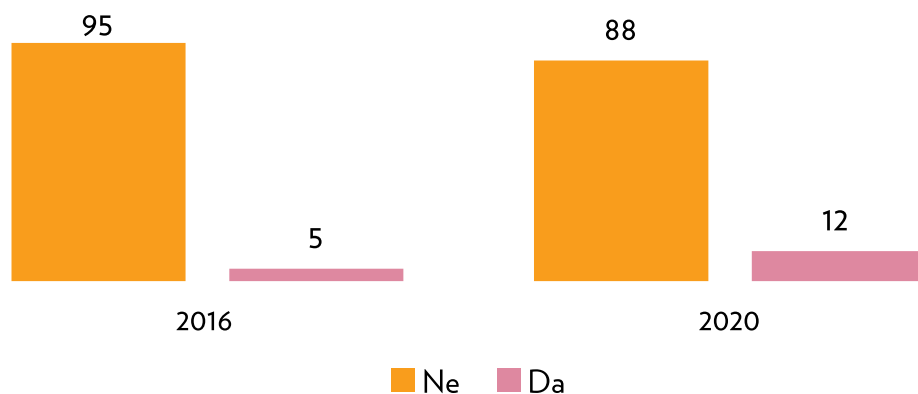
Na parlamentarnim izborima 2020. godine, biračka mesta u Srbiji su **zatvorena na vreme u 94% slučajeva**, što je isti podatak kao i na parlamentarnim izborima 2016. godine. Na svim biračkim mestima na kojima su se nalazili CeSID-ovi posmatrači, građanima koji su se zatekli na biračkom mestu nakon zatvaranja birališta omogućeno je da glasaju. Procenat ovih biračkih mesta u 2020. godini iznosi 27%, dok je na parlamentarnim izborima 2016. godine on iznosio 40%.

Nakon zatvaranja biračkih mesta na izborima 2020. godine **problemi pri pakovanju i razvrstavanju izbornog materijala su uočeni na svakom desetom biračkom mestu**. U 5% slučajeva 2016. godine i 6% slučajeva 2020. godine birački odbor se susreo i sa problemima prilikom procesa prebrojavanja glasova. Problemi koji su nastali prilikom prebrojavanja glasova su prouzrokovali **odstupanja u logičko računarskoj kontroli rezultata**. U odnosu na parlamentarne izbore održane u aprilu 2016. godine, na izborima održanim ove godine beležimo za 7 procentnih poena više biračkih mesta sa odstupanjima u logičko računarskoj kontroli dobijenih rezultata. Ove greške koje su primećene na **12% biračkih mesta su jedan od ključnih razloga za ponavljanje glasanja na čak 234 biračka mesta što je neslavan rekord od 1990. godine do danas**.

PARLAMENTARNI IZBORI U SRBIJI 2020. GODINE KROZ BROJEVE

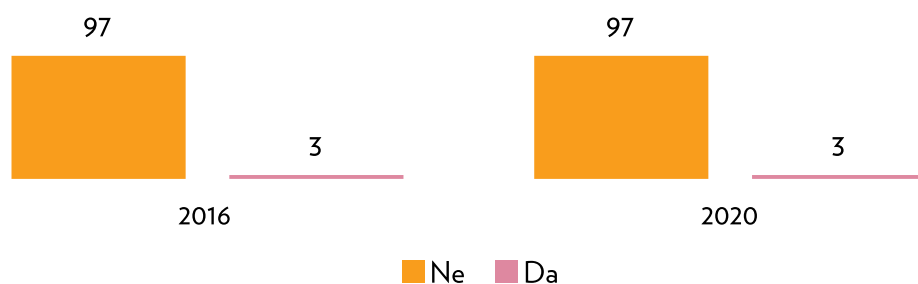
Ivo Čolović

Grafikon 21: Da li su postojala odstupanja u logičko računarskoj kontroli rezultata? (u %)



Propusti koji su se dešavali u toku izbornog dana, bilo da se radi o nepravilnostima u toku otvaranja biračkog mesta, samog toka glasanja, zatvaranja biračkog mesta i procesa prebrojavanja glasova, **najčešće nisu zabeleženi u zapisnicima sa biračkih mesta**. Upravo iz tog razloga pronalazimo tek 3% zapisnika o radu biračkog odbora u kojima su zabeležene primedbe od strane nekog od članova biračkog odbora ili samih građana koji su glasali na tim biračkim mestima.

Grafikon 22: Da li je bilo primedbi u zapisniku o radu biračkog odbora? (u %)



Objavljivanjem izveštaja o ukupnim rezultatima izbora za narodne poslanike Narodne skupštine, 05. jula 2020. godine, Republička izborna komisija je stavila tačku na dvanaesti ciklus parlamentarnih izbora održanih u Srbiji u poslednjih trideset godina.

Ovi, po mnogo čemu specifični izbori su okončani objavom konačnih rezultata pune dve nedelje po njihovom održavanju 21.06.2020. godine. Još jedan presek ovog izbornog procesa je i to što su konačni rezultati izbora po prvi put u tri decenije staroj višestranačkoj demokratiji objavljeni na elektronskoj sednici bez dodatne rasprave od strane zainteresovanih aktera.

Specifičnosti ovog izbornog procesa, osim što je bio prvi u Evropi po proglašenju kraja pandemije virusa Covid-19, jesu i: a) smanjen cenzus za sve liste, bilo da se radi o pojedinačnim političkim partijama ili koalicijama, sa 5% na 3%; b) menjanje izbornih pravila par meseci pre održavanja izbora; c) izborna kampanja koja se odvijala u dva dijametralna narativa – pre uvođenja vanrednog stanja i posle ukidanja vanrednog stanja u Srbiji.

Kao posledica navedenih specifičnosti dvanaestog parlamentarnog izbornog ciklusa u Srbiji dobili smo: a) veliki broj izbornih lista koje su uzele učešće u izbornom procesu (21) čime je ublažen uticaj bojkota pojedinih opozicionih partija, a građanima je pružen privid pluralizma kroz učešće različitih partija i koalicija; b) olakšano prikupljanje potpisa za političke partije, koalicije, pokrete i grupe građana kako bi uzele učešće u izbornom procesu kao i garantovano bolji rezultat za političke partije koje štite interese manjina u Srbiji; c) mirnija i skromnija izborna kampanja po okončanju vanrednog stanja koja je prošla bez tenzija uobičajenih za ovdašnje izbore.

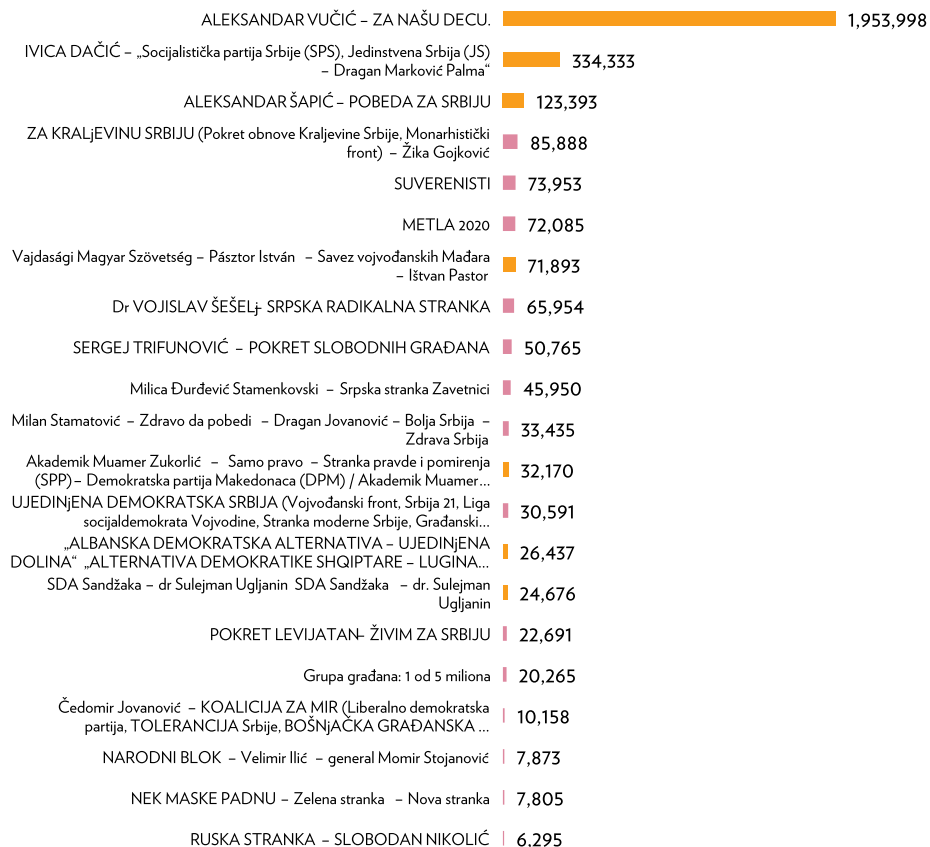
Nešto mirniji izborni proces je proistekao i kao posledica činjenice da se pobednik izbora znao i pre njihovog održavanja, pa se tako javnost fokusirala na tri izborna aspekta: a) kolika će biti izlaznost; b) koliki će biti ukupan broj glasova i mandata koji će pripasti Srpskoj naprednoj stranci; c) koje partije, pokreti ili grupe građana će preći cenzus od 3%.

Izborni rezultati – u par reči

Na izborima održanim 21.06.2020. godine pravo glasa je imalo **6.584.376 punoletnih građana Srbije**, koliko je bilo upisano u birački spisak. Sam birački spisak je neposredno pred izbore ažuriran od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i umanjen za nepunih 150.000 glasača. Ažuriranje biračkog spiska je podrazumevalo brisanje onih osoba koje su preminule, duplo upisane, građana koji su izgubili pravo glasa usled promene državljanstva i slično.

Pravo glasa je ostvarilo 3.221.908 glasača, odnosno 48,93% od ukupnog broja građana upisanih u birački spisak, što predstavlja najnižu izlaznost na parlamentarnim izborima od uspostavljanja višestranačja u Srbiji 1990. godine. Ukupno je upotrebljeno 3.218.763 glasačka listića, od čega 3.100.608 važećih i 118.155 nevažećih listića, čime su nevažeći listići prešli granicu cenzusa sa udelom od 3,67% od ukupnog broja izašlih glasača.

Grafikon 1: Broj glasova koje su osvojile izborne liste na Parlamentarnim izborima 2020. godine – rangirane prema broju dobijenih glasova



Od 21 izborne liste koja se takmičila u izbornom procesu tek jedna trećina, odnosno njih sedam, je obezbedilo svoje predstavnike u Narodnoj skupštini. Među ovih sedam parlamentarnih lista četiri su ušle u izbornu trku sa statusom manjinske stranke, što znači da njihov rezultat nije zavisio od prelaska cenzusa od 3%.

Među preostale tri liste koje su uspele da osvoje više od neophodnih 97.000 glasova, jasno je uočljiva dominacija **Srpske napredne stranke** koja je ostvarila najbolji rezultat od svog osnivanja 2008. godine.

Sa druge strane, iako sa tri poslanika više u odnosu na 2016. godinu, **Socijalistička partija Srbije** je zabeležila svoj najlošiji rezultat po broju osvojenih glasova od 2008. godine, odnosno od momenta kada je ova politička opcija uzela učešće u izvršnoj vlasti posle osmogodišnje pauze u periodu od 2000. do 2008. godine.

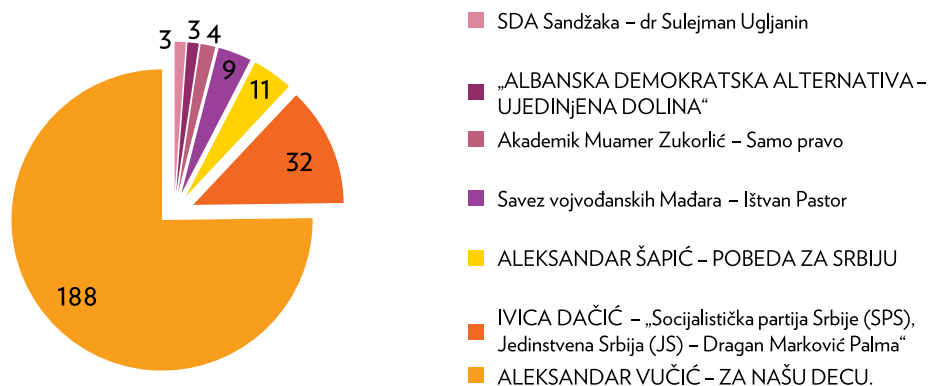
Na listi političkih partija koje su uspele da pređu cenzus najmanji broj glasova je osvojila politička partija **Srpski patriotski savez (SPAS) Aleksandra Šapića** koja je po prvi put uzela učešće na parlamentarnim izborima i uspela da pređe smanjeni cenzus od 3%. Na ovaj način je stranka koja je do skora imala prevashodno lokalni karakter, uspela da ostvari prvi ozbiljniji proboj na veliku političku scenu i da, uz povoljan splet okolnosti u narednom periodu, možda čak i postane deo buduće izvršne vlasti u Srbiji.¹³¹

Od pet izbornih lista koje su uživale **status manjinskih političkih partija**, četiri su ostvarile izborni rezultat koji im je omogućio ulazak u Narodnu skupštinu: Savez vojvodanskih Mađara (9 poslanika); koalicija okupljena oko Muamera Zukorlića i Stranke pravde i pomirenja (4 poslanika); Albanska demokratska alternativa, koalicija stranaka Albanaca sa juga Srbije (3 poslanika) i Stranka demokratske akcije Sulejmana Ugljanina (3 poslanika). Sa 19 mandata političke partije čiji je primarni cilj zaštita manjinskih zajednica u Srbiji čine 8% parlamenta, što predstavlja **najbolju zastupljenost nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini od uspostavljanja višestranačja 1990. godine.**

Kao poseban kuriozitet ovih izbora uzimamo to što čak tri izborne liste: Narodni blok, Nek maske padnu i Ruska stranka, nisu uspele da osvoje više od 10.000 glasova što je ekvivalent neophodnom broju potpisa za njihovo kandidovanje na izborima.

¹³¹ Tekst je pisan mesec dana po okončanju izbornog procesa kada se još uvek nije znalo koje političke partije čine novu izvršnu vlast u Srbiji.

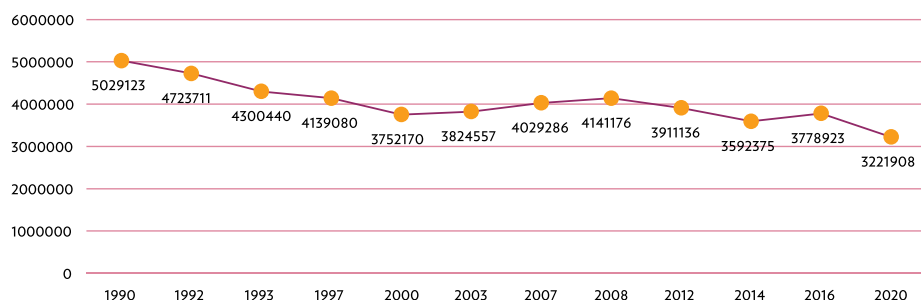
Grafikon 2: Broj mandata koje su osvojili izborne liste na parlamentarnim izborima 2020. godine



Parlamentarni izbori 2020. godine - Izlaznost

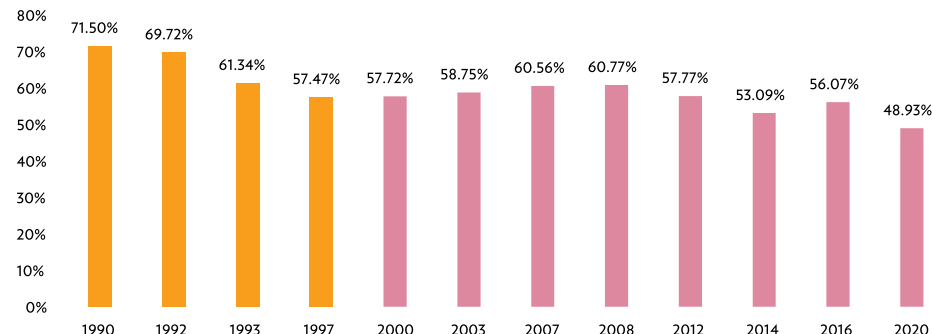
Prosečna izlaznost na parlamentarnim izborima u Srbiji od 1990 godine, zaključno sa izborima održanim u junu 2020. godine, iznosi 4.036.990 glasača. Ukoliko iz ove izborne matematike isključimo četiri izborna ciklusa pre 2000. godine, dok su biračko telo činili i građani albanske nacionalnosti nastanjeni na Kosovu i Metohiji sa čijim se glasovima često manipuliralo, **prosečna izlaznost na izborima za Narodnu skupštinu je nešto niža - 3.781.441.**

Grafikon 3: Izlaznost na parlamentarnim izborima u Srbiji u apsolutnim brojevima – 1990 do 2020. godine



Srbija je, osim građana sa Kosova i Metohije, u prethodnih dvadeset godina kroz proces depopulacije ostala bez velikog broja potencijalnih glasača, zbog čega je izlaznost preciznije meriti kroz procenat građana koji su ostvarili pravo glasa u odnosu na one koji su upisani u birački spisak.

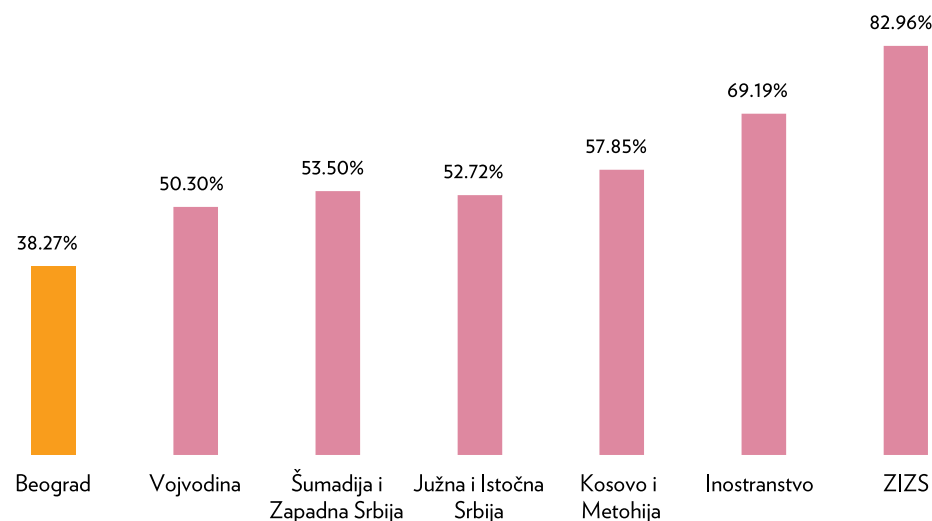
Grafikon 4: Izlaznost na parlamentarnim izborima u Srbiji u procentima – 1990 do 2020. godine



Prosečan broj građana koji su u poslednjih 30 godina ostvarili pravo glasa na parlamentarnim izborima u procentima iznosi 59,47%, dok je od 2000. godine na ovamo taj procenat nešto niži – **56,70%**.

Po prvi put od 1990. godine do danas, izlaznost na parlamentarnim izborima nije prešla polovinu građana koji su upisani u birački spisak. **Sa 48,93% građana koji su ostvarili pravo glasa, ovi parlamentarni izbori su na biračka mesta izveli za 10,54 procentna poena manje glasača od tridesetogodišnjeg proseka, a za 7,77 procentnih poena manje glasača od prosečne izlaznosti zabeležene od 2000. godine do danas.**

Grafikon 5: Izborna izlaznost po regionima – parlamentarni izbori 2020. godine



Najveću izbornu izlaznost beležimo na biračkim mestima u inostranstvu (69,19%) i u Zavodima za izvršenje zatvorskih sankcija (82,96%). Kada su u pitanju geografski regioni, Kosovo i Metohija prednjače sa 57,85%, slede Šumadija i Zapadna Srbija sa 53,50%, Južna i Istočna Srbija sa 52,27%, Vojvodina sa 50,3% i na kraju Beograd u kome je izašlo najmanje birača, svega 38,27%.

Ukoliko isključimo opštine na Kosovu i Metohiji u kojima je građanima Srbije bilo otežano ili gotovo nemoguće da ostvare pravo glasa, Stari Grad predstavlja jedinicu lokalne samouprave u kojoj je **izašlo najmanje birača** – 28,26%. Generalno, niska izlaznost je zabeležena u većini centralnih gradskih opština u Beogradu, pa je tako na Vračaru (30,73%), Savskom Vencu (30,54%) i Zvezdari (32,14%) glasalo manje od jedne trećine građana.

Sa druge strane, najveću izlaznost beležimo opštinama sa malim brojem stanovnika: Doljevcu (81,46%), Gadžinom Hanu (80,77%) i Beloj Palanci (81,97%), kao i u Novom Brdu (89,43%) i Štrpcu (86,89%) na Kosovu i Metohiji.

Ključne razloge za nižu izlaznost na ovim parlamentarnim izborima treba tražiti u: 1) bojkotu parlamentarnih izbora od strane glavnog opozicionog bloka okupljenog oko Saveza za Srbiju; 2) Pandemije virusa COVID-19; 3) Nedovoljne motivisanosti građana da se pojave i glasaju na izborima na kojima se unapred zna pobednik.

Kako u srpskom izbornom zakonodavstvu legitimitet izbora nije uslovljen izlaznošću, teško je govoriti o (ne)uspehu bojkota na osnovu podatka da je 48,93% građana iskoristilo svoje pravo glasa. Svesni da izlaznost nema konačni uticaj na legitimitet izbora, ni stranke vladajuće koalicije, kao ni one koje su okupljene oko bloka za bojkot izbora, nisu insistirale na definisanju procenta izlaznosti kojim bi odredili (ne)uspeh bojkota.

Utisak je da izborna izlaznost od 48,93% nije ispunila očekivanja niti jedne strane. Manje od polovine izašlih svakako nije pogodovalo vladajućoj koaliciji, dok znatno više od 3 miliona glasača nije bilo dovoljno da bi strana koja je podržavala bojkot u potpunosti bila zadovoljna njegovim rezultatima.

Sa izlaznošću koja je za 1 procentni poen niža od polovine građana koji su upisani u birački spisak, ostavljen je prostor i za jednu i za drugu stranu da izlaznost koriste u daljim političkim raspravama o legitimitetu izbornog procesa, odnosno (ne)uspehu ideje bojkota.

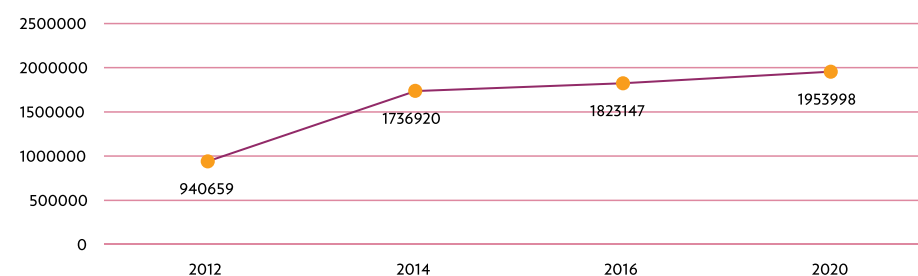
(Ne)zadovoljstvo izbornim rezultatima

U Narodnoj skupštini Republike Srbije se po okončanju dvanaestog izbornog ciklusa našlo **najmanje političkih partija od ponovnog uspostavljanja višestranačja 1990. godine**. Kao poseban kuriozitet treba istaći i to da od sedam izbornih lista koje su se našle u parlamentu, samo dve u prethodne četiri godine nisu ušle u koaliciju, bilo na nacionalnom, bilo na lokalnom nivou, sa vladajućom Srpskom naprednom strankom - SPAS Aleksandra Šapića i SDA Sujemana Ugljanina. Upravo ovaj podatak donekle otežava poziciju Srpske napredne stranke u odabiru budućeg koalicionog partnera u Vladi, odnosno odabiru političkih opcija koje će se u novom sazivu Narodne skupštine naći u ulozi opozicije.

Srpska napredna stranka se nalazi pred pitanjem: Kako i na koji način formirati vladajuću koaliciju u situaciji kada sve, ili gotovo sve političke opcije koje se nalaze u Parlamentu predstavljaju legitimne koalicione partnere?

Srpska napredna stranka od svog osnivanja figurira kao najsnažnija politička partija u Srbiji – ovaj status SNS je potvrdila na prvim izborima na kojima je samostalno uzela učešće posle izdvajanja iz Srpske radikalne stranke, 2012. godine, kada je osvojila 940.659 glasova. Od 2012. godine do danas, Srpska napredna stranka konstantno beleži rast u broju glasača, procentima izborne podrške i, uz manje variranje u broju mandata, suvereno drži izvršnu vlast u Srbiji.

Grafikon 6: Broj osvojenih glasova Srpske napredne stranke na parlamentarnim izborima

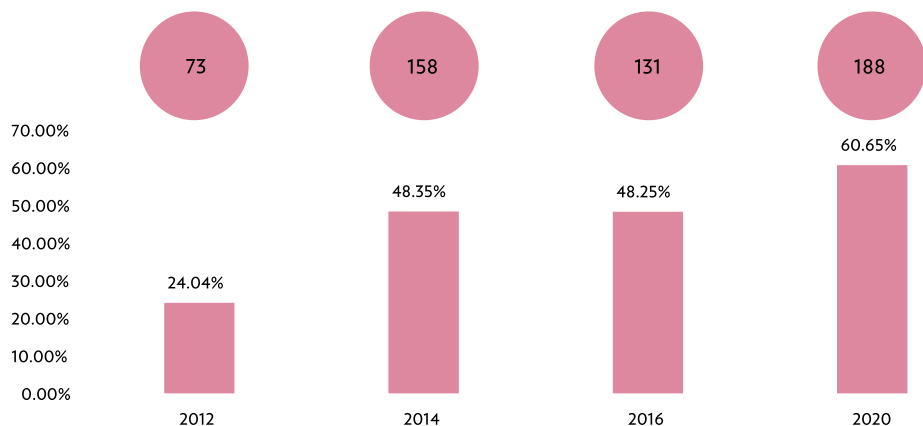


U odnosu na 2012. godinu Srpska napredna stranka je na izborima održanim 21.06.2020. godine duplirala broj osvojenih glasova i sa 940.659 stigla na 1.953.998 glasova. Ova politička opcija je na svim parlamentarnim izborima na

kojima je učestvovala osvajala više glasova u odnosu na prethodne. Sa približno dva miliona osvojenih glasova Srpska napredna stranka je ostvarila treći najbolji rezultat u istoriji srpskog višestranačja, odmah iza Socijalističke partije Srbije (1990. godine) i Demokratske opozicije Srbije (2000. godine). Ne treba zaboraviti da su ova dva rezultata zabeležena u „prelomnim“ godinama i da su političke opcije koje su ih zabeležile na prvim narednim izborima značajno izgubile podršku glasača.

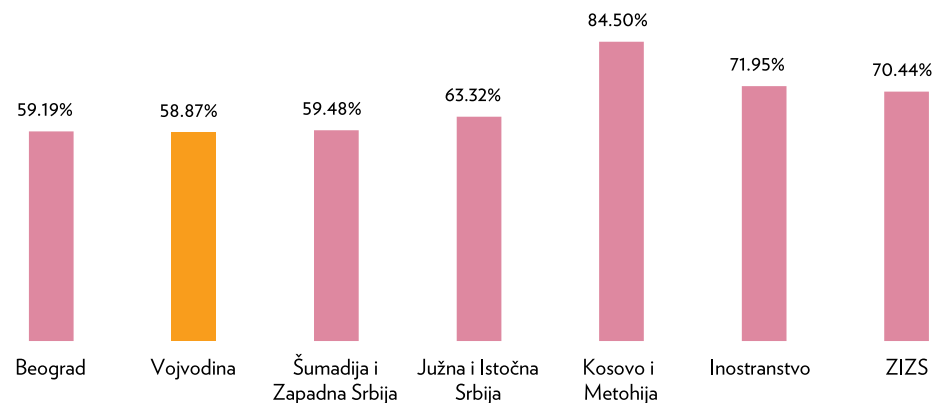
S druge strane, podrška Srpskoj naprednoj stranci je od 2012. godine, kroz četiri izborna ciklusa, konstantno rasla, pa je tako broj poslanika u Narodnoj skupštini trenutno 2,5 puta veći u odnosu na prvo pojavljivanje ove stranke u Parlamentu.

Grafikon 7: Procenat osvojenih glasova Srpske napredne stranke na parlamentarnim izborima i broj mandata u Narodnoj skupštine Republike Srbije



Sa 188 poslanika u novom sazivu Parlamenta, i sa 60,65% osvojenih glasova, Srpska napredna stranka svakako da ima razloga da bude zadovoljna svojim izbornim rezultatom. Apsolutna većina omogućava ovoj stranci da samostalno i bez većih poteškoća formira novu vladu. Međutim, prethodna praksa ukazuje da Naprednjaci neće samostalno formirati izvršnu vlast i da će, uz tradicionalne partnere iz manjinskih zajednica, razmotriti opciju podele odgovornosti sa nekom od preostale dve izborne liste koje ne zastupaju nacionalne manjine u Parlamentu.

Grafikon 8: Izborni rezultat Srpske napredne stranke po regionima – Parlamentarni izbori 2020. godine

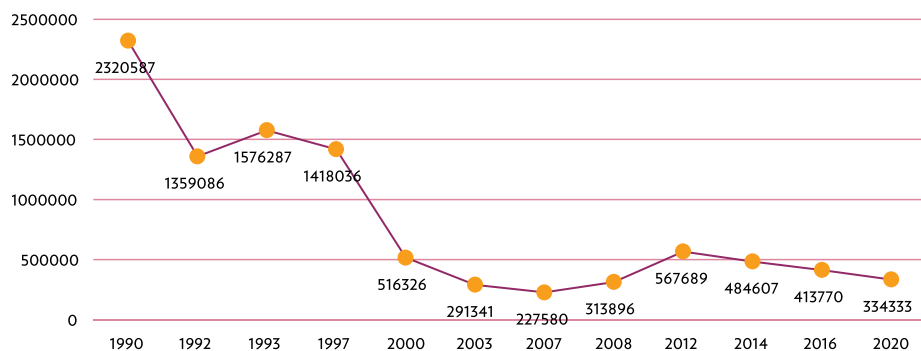


Srpska napredna stranka je u svim regionima osvojila više od 50% od ukupnog broja glasaliha. Ipak, kao ključna uporišta ove političke opcije, izdvojili su se Kosovo i Metohija sa 84,50% i Južna i Istočna Srbija sa 63,32%. Zanimljivo je da je po prvi put u inostranstvu SNS ostvario ubedljivu pobjedu sa 71,95%, kao i u Zavodu za izvršenje zatvorskih sankcija - 70,44%.

Kamenčić u cipeli SNS-a, koji donekle kvari zadovoljstvo izbornim rezultatima, leži u činjenici da u ovom trenutku koja god politička opcija da ostane u opoziciji, neće imati niti snagu niti pedigree „ozbiljne“ opozicije. Bilo da se radi o SPS-u ili SPAS-u, njihova brojnost i snaga u Parlamentu, kao i prethodna istorija saradnje sa SNS-om ih stavlja u poziciju fiktivne opozicije. Na ovaj način je delovanje SNS-a u Parlamentu znatno otežano, a odgovornost za vođenje države značajno veća.

Socijalistička partija Srbije je jedina politička opcija u Srbiji koja je učestvovala na svih dvanaest parlamentarnih izbornih ciklusa i koja je imala svoje predstavnike u svim dosadašnjim sazivima Parlamenta.

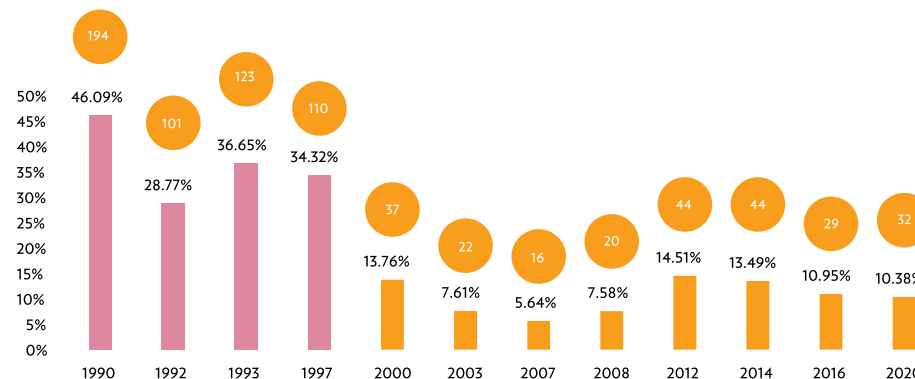
Grafikon 9: Broj osvojenih glasova Socijalističke partije Srbije na parlamentarnim izborima



Kao naslednica Saveza komunista Srbije, Socijalistička partija Srbije je apsolutno dominirala u prva četiri parlamentarna izborna ciklusa. Na prvim višestranačkim izborima u Srbiji održanim 1990. godine, ova partija je osvojila čak 2.320.587 glasova koja su joj obezbedila 194 mandata u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

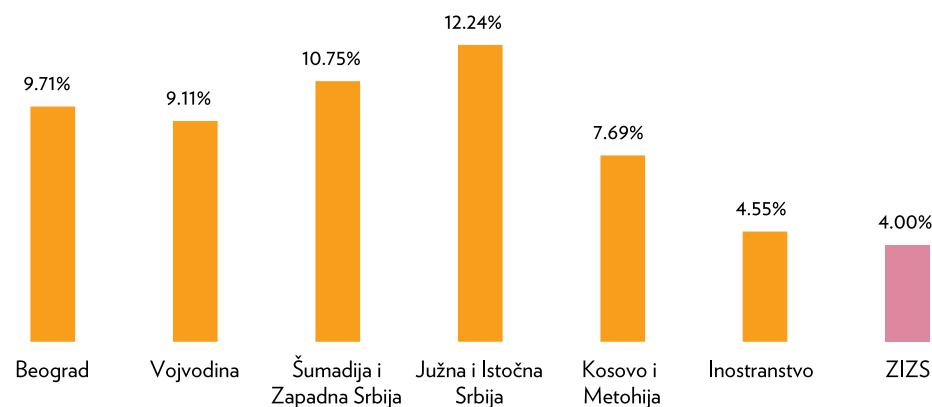
Iako je u narednom periodu moć ove političke partije polako slabila, sve do parlamentarnih izbora iz 2000. godine podrška SPS-u nije padala ispod 1.3 miliona glasova. Posle petooktobarskih promena, Socijalistička partija Srbije ulazi u novu fazu u kojoj se u tri naredna parlamentarna ciklusa njihov izborni rezultat kretao veoma blizu granice koja razdvaja parlamentarne od vanparlamentarnih političkih partija. Ulazak u vladajuću koaliciju 2008. godine omogućio je Socijalističkoj partiji Srbije da se reorganizuje i ojača, što je uticalo na to da već na izborima održanim 2012. godine osvoji 567.689 glasova, odnosno 44 mesta u Narodnoj skupštini. Ovo je istovremeno bio najbolji rezultat Socijalista od 1997. godine, kako po broju glasova, tako i po broju osvojenih mandata. Upravo je 2012. godina bila prelomna za Socijalističku partiju Srbije, jer od ulaska u vladajuću koaliciju sa Srpskom naprednom strankom dolazi do trenda pada podrške ovoj političkoj partiji. Očigledno je da pozicija „mlađeg brata“ u koaliciji u kojoj dominira stranka sa kojom dele istovetno biračko telo itekako utiče na glasače Socijalista. U ovom trenutku, podrška SPS-u je manja za nešto više od 230.000 glasova i 12 mandata u odnosu na 2012. godinu kada je oformljena koalicija sa Srpskom naprednom strankom.

Grafikon 10: Procenat osvojenih glasova Socijalističke partije Srbije na parlamentarnim izborima i broj mandata u Narodnoj skupštini Republike Srbije



Iako su, zahvaljujući D'ontovom sistemu raspodele mandata i malom broju stranaka koje su prešle cenzus, Socijalisti osvojili tri mandata više u novom skupštinskom sazivu, svakako da im ne može prijati činjenica da su u odnosu na prethodne izbore osvojili skoro 80.000 glasova manje. Prilikom procene izbornog rezultata SPS-a mora se uzeti u obzir i to u kojoj je meri će trenutni skupštinski saziv uticati na postizborni koalicioni potencijal Socijalista i na to da li će biti deo vladajuće većine ili opozicija posle dugih dvanaest godina u vlasti.

Grafikon 11: Izborni rezultat Socijalističke partije Srbije po regionima – Parlamentarni izbori 2020. godine



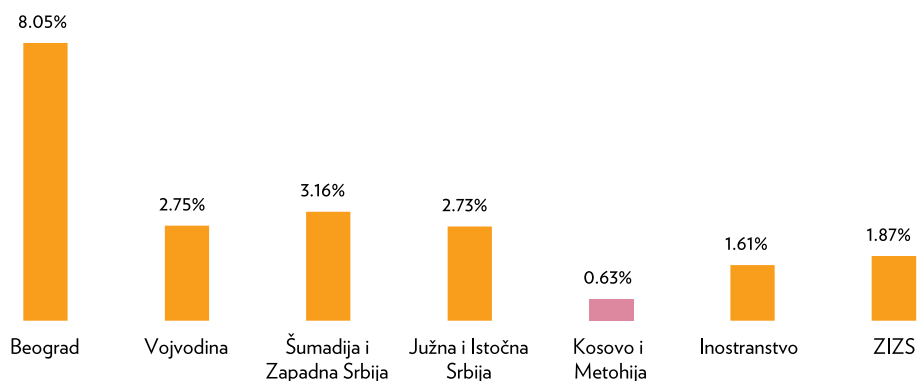
Svoj najbolji rezultat Socijalisti su ostvarili u svom tradicionalnom uporištu – Južnoj i Istočnoj Srbiji (12,24%). Jedini region u kome je SPS osvojio više od proseka na nivou Srbije je Šumadija i Zapadna Srbija sa 10,75%. U svim ostalim regionima, ova politička opcija je osvojila manje od 10% glasova, najmanje na KiM 7,69%, inostranstvu 4,55% i ZIZS 4%.

Srpski patriotski savez Aleksandra Šapića je proistekao iz Pokreta ujedinjenih lokalnih samouprava, a status političke partije i sadašnji naziv je stekao donošenjem statuta u julu 2018. godine. Kako se radi o relativno mladoj političkoj opciji, ulazak SPAS-a u Narodnu skupštinu, svakako predstavlja veliki uspeh. Ukoliko kao polaznu osnovu za ocenu rezultata ove stranke uzmemo izbore održane 2016. godine za gradsku opštinu Novi Beograd kada je grupa građana koju je predvodio Aleksandar Šapić osvojila nešto preko 40.000 glasova građana (odnosno 34,93%) najveće lokalne samouprave u Srbiji, možemo reći da ova politička opcija konstantno raste.

Dve godine kasnije, na izborima za Skupštinu Beograda lista „Aleksandar Šapić – Gradonačelnik“ je osvojila skoro duplo veći broj glasova 73.425 u odnosu na 2016. godinu, odnosno 9,01% od ukupnog broja glasalih.

Na izborima za Narodnu skupštinu 2020. godine, potvrđen je trend rasta ove, sada već političke partije, koja je sa 3,83% osvojenih glasova, odnosno 123.393 glasača, prešla cenzus i ostvarila svoj do sada najbolji rezultat.

Grafikon 12: Izborni rezultat Srpskog patriotskog saveza po regionima – parlamentarni izbori 2020. godine



Ključno uporište SPAS-a i dalje predstavlja region Beograda u kome je ova stranka osvojila 8,05% glasova. Osim u Beogradu, SPAS je još samo u Šumadiji i Zapadnoj Srbiji ostvario rezultat iznad cenzusa od 3%, dok je u ostalim regionima imao nešto manji broj glasova.

Na Kosovu i Metohiji, SPAS je osvojio svega 0,63% glasova, dok je u inostranstvu i zavodima za izvršenje zatvorskih sankcija rezultat ove stranke bio niži od 2%.

Stranke nacionalnih manjina su na ovim izborima bile predstavljene kroz pet lista: dve bošnjačke, jednom albanskom, jednom mađarskom i jednom ruskom. Pored toga što se od manjinskih političkih partija ne zahteva da pređu ni smanjeni cenzus od 3%, ovoga puta je njihovo učešće na izborima beneficirano kroz odluku Narodne skupštine kojom je izmenjen Zakon o izboru narodnih poslanika član 81, stav 2. koja predviđa da se svi količnici koje stranke nacionalnih manjina dobiju kroz D'Ontov sistem raspodele mandata uvećaju za 35%.

Primenom novog sistema kojim se „koriguje“ D'Ontova raspodela, stranke nacionalnih manjina su osvojile čak 19 mandata u Narodnoj skupštini Republike Srbije što je zbirno njihov najbolji rezultat do sada.

U odnosu na prethodne parlamentarne izbore održane 2016. godine, **Savez vojvodanskih Mađara** je povećao svoje prisustvo u Parlamentu sa 4 na čak 9 poslanika što je najveća zastupljenost mađarske nacionalne manjine u Srbiji od 1992. godine.

Slična je situacija i po pitanju **bošnjačke nacionalne manjine** koja će u novom sazivu Parlamenta imati za tri poslanika više, odnosno sedam umesto dosadašnjih četiri. Od ova tri dodatna poslanika, jedan dolazi iz redova Stranke demokratske akcije koju predvodi Sulejman Ugljanin, dok su preostala dva iz redova koalicije okupljene oko Stranke slobode i pomirenja Muamera Zukorlića.

Po prvi put od 1990. godine na ovamo, predstavnici **albanske nacionalne manjine** će imati tri predstavnika u parlamentu koje su ostvarili kroz koaliciju Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina.

Iako su rezultati manjinskih političkih partija na parlamentarnim izborima, makar po broju poslanika, veoma dobri, ipak su i tu primetne i određene razlike.

Savez vojvođanskih Mađara je sa 71.893 glasa uspeo da povрати deo svog biračkog tela koje je izgubio 2016. godine i da značajno uveća svoj koalicioni potencijal učvršćen kroz dobru saradnju sa vladajućom Srpskom narednom strankom.

Sa druge strane, Stranka demokratske akcije je ostvarila najlošiji rezultat od 1990. godine. Sa 24.676 glasova, ova politička opcija je osvojila tri puta manje glasova nego 1990. godine – 84.156. Od dominantne stranke koja je okupljala bošnjačku nacionalnu manjinu, Stranka demokratske akcije je postala tek treći izbor za Bošnjake Srbije.

Dobar rezultat koalicije albanskih nacionalnih partija koje dolaze iz Preševa i Bujanovca predstavlja veoma značajan uspeh za ovu nacionalnu manjinu. Na ovaj način je došlo do pomirenja dve različite struje među Albancima na jugu Srbije, a otvorila im se mogućnost da postanu i deo izvršne vlasti kroz direktno učešće u institucijama ove zemlje.



PREPORUKE

Junski izbori ponovo su potvrdili neophodnost odabira i primene **drugačijih ili novih rešenja u organizaciji i sprovođenju izbora**. Neophodno je učiniti napore da se sva akta koja tretiraju izbornu materiju međusobno usaglase i usklade, kako ne bi dolazilo do kontradiktornih postupanja i odluka. Ovde se posebno misli na preciznije i bolje definisanje nadležnosti različitih izbornih organa, preciziranje rokova koji moraju da se ispoštuju i usaglašavanje različitih zakona, propisa, pravilnika i drugih podzakonskih akata u celokupnoj materiji koja se posredno ili neposredno odnosi na izbore.

Imajući u vidu specifičnosti nedavno održanih izbora, ali i nalaze i zaključke iz ranijih izbornih ciklusa, **CeSID je definisao set preporuka čija bi implementacija doprinela poboljšanju kvaliteta izbornog procesa**. Preporuke su podeljene na praktične, tj. one koje se mogu sprovesti relativno lako u periodu do sledećih izbora i dugoročne, tj. one koje zahtevaju sistemske promene i odnose se na izbornu administraciju, kandidovanje izbornih učesnika, finansiranje kampanja, pristup medijima, birački spisak, zaštitu biračkog prava, dijasporu i izborni sistem.

Praktične (kratkoročne) preporuke

IZBORNA ADMINISTRACIJA

- Omogućiti RIK-u **pokretanje postupaka po službenoj dužnosti u cilju zaštite izbornog prava**, kako bi RIK mogao da reaguje i u slučajevima u kojima nema konkretnih prigovora od strane ovlašćenih lica, a postoje jasne indicije o nepravilnostima;
- **Revidirati i standardizovati obuke članova biračkih odbora** na neki od sledećih načina:
 - održavati obuke neposredno pred izbore,
 - obavezati izborne učesnike da u biračke odbore imenuju one članove koji su uspešno prošli obuke,
 - vršiti obuke periodično, odnosno kontinuirano, kako bi se ispratile i eventualne izmene u izbornom zakonodavstvu i

- produžiti trajanje obuke i učiniti je praktičnijom kroz improvizacije potencijalnih i neizbežnih situacija kao što su popunjavanje zapisnika, vežbanje razlikovanja važećih i nevažećih listića, popunjavanje logičko-računskog formulara i tako dalje;
- Podzakonskim aktom **definisati jasne i profesionalne kriterijume za članove biračkih odbora**, kako bi se sprečila postojeća praksa po kojoj se u sastave organa izborne administracije imenuju lica koja nisu dovoljno stručna ili koja nisu u dovoljnoj meri upoznata s postupkom sprovođenja izbora. Time bi se uticalo i na bolje, kvalitetnije i pravilnije sprovođenje izbornog procesa, posebno tokom izbornog dana;
- Članovima RIK-a **dostavljati materijal za sednice** pravovremeno, pre sednica, elektronskim putem, kako bi se obezbedilo dovoljno vremena za analizu materijala;
- Obezbediti **potpunu javnost rada izborne administracije** u toku izbornog procesa;
- Učiniti **dostupnim zapisnike** sa sednica RIK-a;
- Učiniti **dostupnim sve uložene prigovore** na izborni proces i rešenja po prigovorima;
- U okviru **publikacije o izbornim rezultatima**, u svakom izbornom ciklusu objavljivati podatke o:
 - Broju lica koja su glasala van biračkog mesta,
 - Broju birača koji su glasali, a imaju neku vrstu invaliditeta,
 - Broju birača koji su glasali uz pomoć pomagača,
- Učiniti izborni proces **inkluzivnijim** kroz preciziranje i/ili uvođenje odredbi o glasanju van biračkog mesta, glasanju slepih lica i lica smeštenih u ustanove za trajni smeštaj;
- Uvesti obavezu da sva biračka mesta budu **pristupačna osobama sa invaliditetom**;
- **Unaprediti sistem objavljivanja zapisnika o radu biračkih odbora**, kako bi oni bili objavljeni pravovremeno.

KANDIDOVANJE IZBORNIH LISTI

- **Omogućiti građanima da potpisima podrže više od jedne izborne liste** uz mogućnost **elektronske provere** da li su i koju listu podržali;
- Obezbediti **kontrolu zakonitosti potpisa kojima se podržava izborna lista**;
- Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika **ukinuti prikupljanje potpisa u kampanji za one političke stranke odnosno organizacije koje su prikupile 10.000 neophodnih potpisa u sklopu registracije političke organizacije**.

FINANSIRANJE KAMPANJE

- Definisati obavezu da ABPK objavljuje sopstvene izveštaje iz monitoringa finansiranja kampanje i definisati rok do kada ABPK mora da objavi nalaze iz monitoringa, budući da se radi o celovitom i nezavisnom mehanizmu koji može da dokaže ili opovrgne ono što su politički subjekti objavili u svojim finansijskim izveštajima. **CeSID predlaže rok od 60 dana nakon objavljivanja konačnih rezultata izbora u kome je neophodno da ABPK objavili preliminarne nalaze iz monitoringa kampanje**;
- Podzakonskim aktima Agencije za borbu protiv korupcije **precizirati sadržaj i specifikaciju troškova u izbornoj kampanji**. Predlažemo da se troškovi grupišu u više kategorija umesto u postojećih četiri i da te kategorije budu koherentne odnosno da se isti, slični i troškovi iste prirode nađu na jednom mestu kako bi se prikazala što realnija slika o troškovima političkih subjekata. Predlažemo da oglašivački troškovi budu podeljeni na (1) televizijske, (2) radijske, (3) Internet, (4) oglašavanje u štampanim medijima i (5) u javnom prostoru (OOH), a da šesta kategorija ostane izborni materijal ali da se iz njega isključe OOH troškovi koji su sada neprirodno uključeni i da ova kategorija obuhvata troškove lifleta, brošura, stikera, fascikli, olovaka i tome slično. Sedma kategorija su javni događaji koji treba da obuhvate sve troškove koji su u vezi sa javnim skupovima, kao što je i sada slučaj. Osma kategorija treba da budu troškovi usluga PR agencija, agencija za zakup medijskog prostora i marketinških agencija; deveta kategorija treba da obuhvati usluge istraživačkih agencija a desetu kategoriju treba da čine „ostali troškovi“;

- **Uvesti tripartitnu verifikaciju troškova političkog oglašavanja.** Polazeći od pretpostavke da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole jer oglašivački troškovi čine više od 70% ukupnih troškova, predložimo da kontrolno telo učini javno dostupnim uslove koje su mediji pružili svi političkim subjektima, visinu oglašivačkih troškova kao i način i realizaciju medijskih planova kroz tripartitnu verifikaciju obračuna, od strane političkog subjekta, medijske agencije - za medijski prostor ili one koja je posredovala - i meritornih agencija za merenje rejtinga;
- **Uvesti periodično izveštavanje tokom izborne kampanje** kako bi se omogućio transparentniji uvid u troškove političkih subjekata i omogućila efikasnija kontrola što bi na kraju stvorilo uslove u kojima bi građani i stručna javnost mogli da na vreme pozovu političke subjekte na odgovornost. CeSID predlaže da se uvede izveštavanje posle svakih 15 dana u kampanji;
- Kako bi se umanjili izazovi i problemi s pritiscima na birače, moguća kupovina glasova i sveukupno smanjila diskriminacija između političkih subjekata, predložimo **da se u posebnom članu ZFPA definišu aktivnosti koje su zabranjene i koje politički subjekti ne bi smeli da obavljaju u kampanjama** (poput, organizacije lekarskih pregleda i humanitarnih aktivnosti) a koje su neretko izvor pritiska na birače.

PRISTUP MEDIJIMA

- **Potrebno je definisati jasnu odredbu da svi mediji imaju obavezu da, uoči izbora, javno objave cenovnike političkog oglašavanja,** koji bi, bez diskriminacije, važili za sve političke subjekte, pod apsolutno identičnim uslovima, što bi kontrolisala Agencija za borbu protiv korupcije;
- **Potrebno je dodatno unaprediti monitoring političkog oglašavanja** (taj posao na bazičnom nivou sada radi REM) **imajući u vidu njegovu zastupljenost i značaj u kampanjama.** Precizirati jasnu metodologiju i merljive indikatore i jasno urediti obavezu medija da objave uslove pod kojima su omogućili političko oglašavanje u izbornoj kampanji kao i realizovane medijske planove u pogledu političkog oglašavanja. Ova preporuka je i direktnoj korelaciji sa preporukom o tripartitnoj verifikaciji troškova od strane Agencije za borbu protiv korupcije (videti Preporuke za finansiranje izbornih kampanja). Na ovu preporuku nas upućuje i regulativa: 1) na opštijem planu „oglašavanje je slobodno, uz ista prava i obaveze domaćih

i stranih fizičkih i pravnih lica“ (Zakon o oglašavanju, član 4) i 2) na konkretnijem nivou „pružalac medijske usluge dužan je da emituje političke oglasne poruke svih zainteresovanih podnosilaca izbornih lista i kandidata pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima“ (član 10 Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje). Ističemo i da se u članu 5, stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika – shodno se primenjuje i na lokalne izbore – kaže da su „sredstva javnog obaveštavanja dužna da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista i kandidata sa tih lista“;

- **Precizirati kroz zakone odredbu da REM tokom kampanje mora sistematski da monitoriše medije** – izbornu kampanju i aktivnosti državnih funkcionera - sankcioniše eventualna kršenja propisa u veoma kratkim rokovima zbog prirode takvih sankcija u kampanjama (do 72 sata) i o tome obavesti javnost (periodično na 15 dana u kampanji i po završetku izbora, 45 dana od dana za glasanje);
- **Definisati novčanu kaznu za organizacije/aktere koje prekrše zabranu „izborne propagande preko sredstava javnog obaveštavanja ili javnih skupova“ i shodno tome promeniti član 108. Zakona o izboru narodnih poslanika** koji kaže da će se „novčanom kaznom od 100.000 do 600.000 dinara kazniti za prekršaj organizacija koja objavi procenu rezultata izbora ili prethodne rezultate izbora, suprotno odredbi člana 5. stav 3. ovog zakona“;
- **Skraćenje instituta izborne tišine na 24 sata uoči glasanja,** jasno definisano kontrolno telo ili kontrolna tela koja bi je kontrolisala (Nadzorno telo Narodne skupštine, RIK i REM) i dobro odmerene i kontramotivišućе sankcije;
- **Promenama Zakona o oglašavanju regulisati političko oglašavanje van kampanje** jer trenutna odredba iz člana 47, stav 5 Zakona o elektronskim medijima nedovoljno dobro reguliše tu oblast pošto ostavlja prostor za prikrivenim oglašavanjem i ne reguliše oglašavanje van kampanje u štampanim, onlajn i OOH medijima. Podsećamo na tu odredbu - „pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan je da: poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije“.

BIRAČKI SPISAK

- **Izvršiti reviziju biračkog spiska** i uparivanje svih baza, na osnovu jasno i precizno definisane metodologije. Iako je Zakon o jedinstvenom biračkom spisku relativno dobar zakonski akt, u javnosti se generiše veliko nepoverenje prema biračkom spisku i podacima koji se u njemu nalaze. Stoga je vrlo važno da nadležno ministarstvo uloži napore i pokrene inicijativu za reviziju, odnosno kontrolu podataka u JBS, a u cilju podizanja nivoa njegove pouzdanosti i tačnosti;
- Iako je postojeći mehanizam personalizovane provere podataka u JBS na sajtu MDULS-a dobar, pokazuje se da je nedovoljan i da ne ostvaruje u potpunosti svoju svrhu. U tom smislu, **neophodno je primeniti postojeće zakonsko rešenje (član 14 Zakona o JBS) i podići transparentnost podataka iz biračkog spiska kroz obavezno izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima, u svim jedinicama lokalne samouprave.** Spomenuti član propisuje obavezu opštinske/gradske uprave da dan posle raspisivanja izbora izloži deo biračkog spiska za područje JLS na uvid građanima i da to oglasi preko sredstava javnog informisanja i, po potrebi, na drugi način (isticanjem pismenog obaveštenja na oglasnim mestima). Poštovanjem ove odredbe ostavlja se i adekvatan vremenski rok da građani čiji podaci nisu tačno ili nisu uopšte uneti u JBS, podnesu zahtev za promenu podataka ili zahtev za upis.

ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA

- Kako bi se predupredila licitiranja sa ovim problemom i podigao nivo poverenja, CeSID predlaže da se izmenama Uputstva za sprovođenje izbora ili kroz Pravila o radu biračkih odbora **zabrani vođenje paralelnih evidencija na biračkom mestu od strane članova biračkog odbora**, izuzev odredbe RIK-a „da je dozvoljeno da članovi biračkog odbora koji su zaduženi da rukuju izvodima iz biračkog spiska, upisivanjem crtica na posebnom listu hartije, vode evidenciju o izlaznosti birača i da podatke o izlaznosti saopštavaju svim članovima biračkog odbora“;
- **CeSID predlaže da na svakom biračkom listiću, osim uobičajenog listića sa ponuđenim listama ili kandidatima, postoji kupon koji bi ili sadržao isti serijski broj kao i sam listić ili bi sadržao pečat (pečat bi imalo svako biračko mesto) i taj kupon bi član biračkog odbora otepio u momentu predaje listića biraču koji se sprema da glasa.** Na taj način, građanin

može da iznese i prazan glasački listić bez straha da se sa istim kasnije može manipulirati;

- CeSID predlaže da se uvede obaveznost u pristupačnosti biračkih mesta za osobe sa invaliditetom jer je to jedini način kako te osobe mogu ostvariti svoje biračko pravo. Budući da se vodi računa da biračka mesta budu objekti u javnoj svojini, ostvarivanje ove preporuke je važno i za zajednicu u celini;
- **Pokretanje institucionalnih mehanizama u cilju izmena i dopuna Krivičnog zakonika** i formiranje ekspertske radne grupe za izmene i dopune Krivičnog zakonika čiji bi ciljevi bili: (1) propisivanje novih krivičnih dela protiv izbornih prava; (2) proširivanje zone kažnjivosti za pojedina/postojeća krivična dela protiv izbornih prava; (3) propisivanje strožijih sankcija; (4) normiranje kvalifikovanih oblika pojedinih krivičnih dela koja već postoje u krivičnom zakonodavstvu.

Dugoročne preporuke¹³²

IZBORNA ADMINISTRACIJA

- Formirati **profesionalnu, trajnu izbornu administraciju**, koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izborni proces. Definirati jasne kriterijume za rad u izbornoj administraciji (da poseduje iskustvo od tri do pet godina u sprovođenju izbora; da ne obavlja dužnost u organima stranke, udruženju ili fondaciji koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti da je uključen u bilo kakvu stranačku aktivnost; da nije funkcioner ili zaposlen u organima izvršne vlasti; da mu nije bila izrečena kazna za radnju koja predstavlja težu povredu izbornih zakona ili propisa za koju je lično odgovoran) i na osnovu ispunjenosti postavljenih kriterijuma, imenovati članove centralnog izbornog organa na vremenski period duži od trajanja jednog izbornog ciklusa (5, 7 ili više godina), čime bi se izborna administracija zaštitila od smena vlasti, rasporeda i odnosa stranaka u parlamentu i od izbornih rezultata;
- Proširiti **uzak krug nadležnosti RIK-a i na ostale oblasti u izbornom procesu**, kao što su kontrola finansiranja, mediji i vođenje biračkog spiska;

¹³² Više detalja pogledajte u CeSID-ovom predlogu reforme izborne administracije: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2019/01/CeSID-izborna-administracija_electoral-administration.pdf

- Omogućiti izbornoj administraciji **zakonodavnu inicijativu u oblasti izbornog prava;**
- **Polu-profesionalizovati opštinske odnosno gradske izborne komisije odnosno definisati da članovi opštinskih/gradskih izbornih komisija i predsednik biračkog odbora moraju biti zaposleni u upravi** - na centralnom nivou ili nivou opštine. Oni bi imali zaduženja za neke aspekte izbornog procesa u periodima između dva kruga izbora – na primer, starali bi se o biračkom spisku, unapređenju izbornih procedura, sprečavanju sukoba interesa. Samim tim što su zaposleni u upravi, njihova odgovornost za radnje u toku izbornog procesa bila bi veća, a proces sprovođenja izbora bi se učinio efikasnijim
- U Zakonu o lokalnim izborima propisati da se **redovni lokalni izbori u opštinama i gradovima ne mogu održavati (spajati) sa parlamentarnim ili predsedničkim izborima;**
- Definirati, kroz Zakon o lokalnoj samoupravi, obavezu **da svaka jedinica lokalne samouprave ima identičnu zvaničnu prezentaciju gradske odnosno opštinske komisije** gde bi se na jedinstveno propisan način unosili podaci o rezultatima lokalnih izbora. Precizirati da MDULS napravi direktorijum na kome bi bili, na jednom mestu, objedinjeni rezultati iz svih jedinica lokalne samouprave.

DIJASPORA

- **Promeniti odredbe o glasanju dijaspore** kroz izmene Zakona o izboru narodnih poslanika i otvoriti biračka mesta u svim diplomatsko-konzularnim predstavništvima bez obzira da li je prijavljeno 100 birača ili ne i obezbediti mogućnost za onlajn prijavljivanje glasača.
- Otvoriti debatu, u okviru šire izborne reforme (videti ispod preporuke za *Izborni sistem*), **o uvođenju elektronskog glasanja za dijasporu i privremenih biračkih spiskova** za njene pripadnike.

KANDIDOVANJE IZBORNIH LISTI

- Uskladiti Zakon o političkim strankama i Zakon o izboru narodnih poslanika u delu učešća stranaka ili koalicija manjinskih stranaka na izborima **kako bi se sprečila zloupotreba statusa stranke nacionalne manjine** i „privilegija“ koje iz toga proističu kao i usaglašavanja broja neophodnih potpisa za stranke nacionalnih manjina u fazi registracije (sada 1.000 potpisa) i učešća na izborima, deset puta više (10.000).

IZBORNI SISTEM

- Promeniti proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama u **proporcionalni sistem s direktnim biranjem/personalizovani proporcionalni sistem;**
- Podeliti Srbiju na **manji broj višemandatnih izbornih jedinica ili na 250 (shodno Ustavu RS) jednomandatnih izbornih jedinica;**
- **Uvesti personalizovan glasački listić** umesto zatvorene liste u kome se građanima nudi dvostruka afilijacija, konkretno ime i prezime i politička organizacija/lista koju predstavlja;
- **Uvesti princip da predstavnik građana postaje onaj koga izaberu građani, a ne stranka/organizacija** odnosno nova rešenja bi trebala da predvide da se u okviru svake stranke/organizacije napravi lista kandidata prema procentu glasova koji su ostvarili na izborima.



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
CENTER FOR FREE ELECTIONS AND DEMOCRACY

OKO
IZBORA

