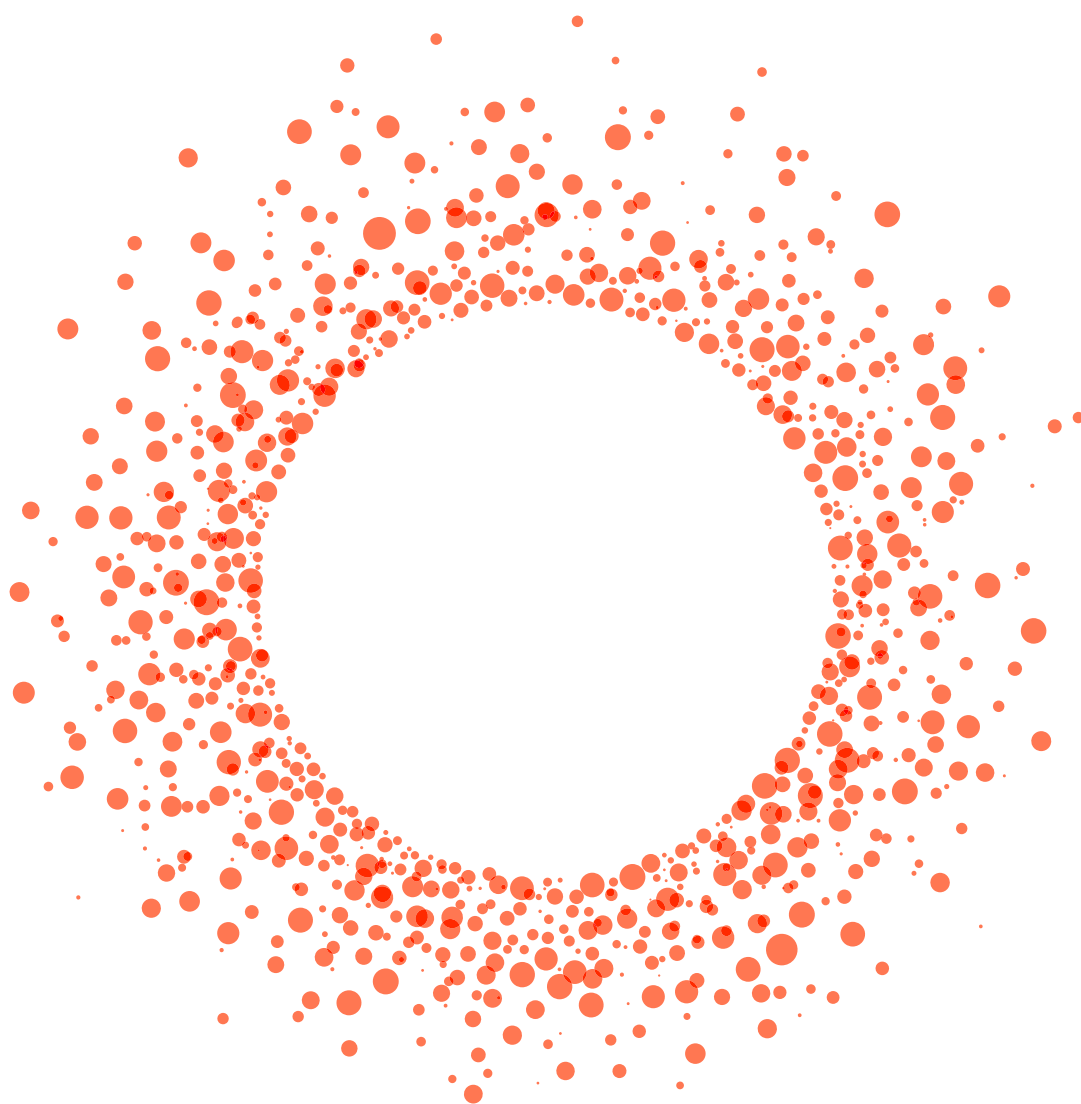


PRAVO GRAĐANA  
NA SLOBODNE IZBORE  
I ULOGA IZBORNIH  
ORGANA





British Embassy  
Belgrade



**UKaid**  
from the British people

Izrada ove brošure omogućena je uz podršku  
Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj  
brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno  
odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Beograd, januar 2018.

# REZIME

Pravo građana da na slobodnim izborima učestvuju u procesu odlučivanja je temeljno građansko pravo u demokratskom društvu. Stepem kvaliteta izbornog procesa u savremenim demokratijama predstavlja pokazatelj demokratičnosti celog društva. Transparentnost rada izbornih organa, postojanje pravila koja jasno i bez diskriminacije uređuju uslove za učešće nezavisnih posmatrača u izbornom procesu i uređen sistem zaštite izbornog prava obezbeđuju osnovne preduuslove za fer, slobodne i demokratske izbore.

U ovom delu istraživanja analiziran je rad izbornih organa, Republičke izborne komisije i pravosudnih organa i njihova interakcija s građanima u celokupnom izbornom procesu.

Kada govorimo o transparentnosti izbornog procesa, mogućnostima da se građani pravovremeno informišu o izbornom pravu i iskoriste raspoloživa pravna sredstva za zaštitu izbornog prava, sledeći problemi se mogu okarakterisati kao ključni:

- izostanak regulisanja statusa i položaja posmatrača kao zakonske kategorije;
- nedovoljna transparentnost RIK-a prilikom objavljivanja informacija i komunikacije s javnošću;
- nizak stepen transparentnosti i otvorenosti RIK-a prilikom procesa utvrđivanja konačnih rezultata;
- kratki rokovi u postupku zaštite izbornog prava.

# IZBORNI PROCES, PROCEDURE I IZBORNI ORGANI

Izborni proces obuhvata više etapa koje su međusobno povezane u jednu celinu. Izborni proces možemo podeliti na period pre izbornog dana, izborni dan i period nakon izbornog dana. Izborne radnje sprovode različiti organi sa ovlašćenjima koja su neposredno vezana za sprovođenje izbora ili se posredno odnose na izborni proces. Izborni organi koji neposredno sprovode izbore su Republička izborna komisija (RIK) i birački odbori. S druge strane Upravni sud, kao drugostepeni organ koji štiti izbornu pravo svih građana, takođe možemo svrstati u kategoriju bitnih organa u izbornom procesu. Bitno je napomenuti da data podela ne uključuje određene organe koji takođe imaju nadležnosti u izbornom procesu, ali te nadležnosti nisu uređene izbornim zakonodavstvom (npr. Agencija za borbu protiv korupcije, Regulatorno telo za elektronske medije, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, javna tužilaštva itd.). RIK i birački odbori su uspostavljeni na osnovu odredaba Zakona o izboru narodnih poslanika koji ih imenuje kao glavne aktere u neposrednom sprovođenju izbora, dok je Upravni sud uspostavljen 2010. godine kao sud posebne nadležnosti i jedan od segmenata svojih nadležnosti ima i u izornoj materiji.<sup>1</sup>

RIK je formirana na osnovu odredaba Zakona o izboru narodnih poslanika. Sam zakon propisuje da je RIK nezavisno i samostalno kolegijalno telo koga čine predsednik i šesnaest članova. U slučaju održavanja izbora u sastav RIK-a ulaze i predstavnici podnosioca izborne liste/predlagača kandidata. Bitno je istaći da i sam Zakon napominje da uslove za rad RIK-a obezbeđuje Narodna skupština. Osim toga, članovi RIK-a biraju se u Narodnoj skupštini na predlog poslaničkih grupa. Iako članovi RIK ne smeju učestvovati u izbornom procesu kao kandidati, nezavisnost i samostalnost u radu RIK-a dovedena je u pitanje jer se RIK nalazi u odnosu zavisnosti sa zakonodavnom vlašću. Ova zavisnost se ogleda kroz činjenicu da Narodna skupština većinom glasova bira članove RIK-a (stalni sastav), kao i da RIK koristi kapacitete stručne službe Narodne skupštine.

---

<sup>1</sup> Upravni sud je na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika određen kao drugostepena instanca kojoj je moguće izjaviti žalbu na sva rešenja RIK-a u postupku zaštite izbornog prava.

# ANALIZA PROBLEMA

## Status posmatrača kao garanta transparentnosti i integriteta izbornog procesa

Nezavisni posmatrači obezbeđuju transparentnost i doprinose integritetu izbornog procesa kroz informisanje javnosti i davanje nezavisne ocene stepena demokratičnosti, slobode i pravičnosti izbornog procesa. Trenutne zakonske norme su nedorečene u pogledu samog pojma javnosti rada izbornih organa što, između ostalog, otežava rad posmatračkim misijama. Status i položaj posmatrača nije uređen kao zakonska kategorija već isključivo Uputstvom za sprovođenje izbora, odnosno podzakonskim aktom RIK-a. Uputstvom, kao podzakonskim aktom, nije trajno regulisan status posmatrača, što za posledicu ima različita tumačenja RIK-a i gradskih izbornih komisija (u slučaju lokalnih izbora).

Tako, na primer, gradske izborne komisije većinom ne prepoznaju mogućnost akreditovanja posmatrača za praćenje izbornog procesa. RIK je, s druge strane, tu mogućnost predvideo Uputstvom za sprovođenje izbora. Ova razlika je, između ostalog, direktna posledica odsustva zakonske regulative koja bi važila za sve izborne organe. U izveštajima međunarodnih i domaćih posmatračkih misija ističe se neophodnost regulisanja statusa i položaja posmatrača kao zakonske kategorije.<sup>2</sup> Regulisanje statusa posmatrača zakonom rešilo bi pitanje stalnosti posmatračkih misija, što je neophodno urediti i zbog ne tako davne prakse RIK-a da ne dozvoli akreditaciju određenih posmatračkih misija.<sup>3</sup> Kao što smo videli u slučaju prethodna dva izborna ciklusa (2016. i 2017. godine) podzakonskim aktom RIK-a postavljena su drugačiji standardi i stepeni ovlašćenja za posmatračke misije. Adekvatnim regulisanjem bila bi omogućena stalnost posmatračkih misija, kako domaćih tako i stranih. Osim toga, regulisanjem posmatrača kao ravnopravne zakonske kategorije bilo bi rešeno i pitanje statusa i položaja posmatrača u izbornom procesu, čime bi se sprečilo arbitrarno rešavanje RIK-a od izbora do izbora.

---

2 Poslednji izveštaj međunarodne OSCE/ODIHR misije ukazuje i ponavlja kao jednu od preporuka regulisanje posmatrača kao posebne zakonske kategorije: <https://goo.gl/M5rMBf>

3 Problem oko akreditacije posmatračkih misija je nastao jer je do 2008. godine RIK smatrao da ima pravo diskrecionog odlučivanja – dispozicije o tome da li će određenim posmatračkim misijama biti dodeljena akreditacija ili ne. Konačan stav o ovom pitanju doneo je Vrhovni sud u svojoj presudi 2008. godine gde je ukazano na preporuke međunarodnih organizacija i Venecijanske komisije po kojima posmatrači treba da imaju najširu prihvatljivu mogućnost da učestvuju u posmatranju izbora te RIK nema u konkretnoj stvari diskreciono pravo već može samo da konstatuje ispunjenost ili neispunjenost uslova za posmatranje izbora.

Osim samog pitanja statusa i položaja posmatrača u nekoliko prethodnih izbornih procesa postavilo se i pitanje učešća posmatrača u različitim fazama izbornog procesa. Naime, upravo zbog neadekvatne regulisanosti pitanja statusa i položaja posmatrača, sami posmatrači su isključeni iz pojedinih radnji u izbornom procesu.<sup>4</sup>

Neophodnost regulisanja pojma posmatranja izbora u okviru izbornog zakonodavstva ističe i Dokument iz Kopenhagena, koji prepoznaje da prisustvo posmatrača, kako stranih tako i domaćih, jača izborni proces.<sup>5</sup> Kako posmatranje izbora na osnovu međunarodnih standarda podrazumeva praćenje celokupnog izbornog procesa, pre i nakon izbornog dana, tako je i samo pitanje posmatrača van izbornog dana ostalo van domašaja zakonskih normi. Kako bi posmatračke misije dale kredibilnu ocenu izbornog procesa, neophodno je omogućiti prisustvo različitim izbornim radnjama i fazama izbornog procesa koje se dešavaju izvan nadležnosti RIK-a.

Posmatračke misije organizuju kratkoročno posmatranje izbora – posmatranje izbornih radnji na biračkim mestima tokom izbornog dana, i dugoročno posmatranje izbora, odnosno, posmatranje izborne kampanje i izbornih radnji do proglašenja konačnih rezultata izbora.<sup>6</sup> Suštinska uloga dugoročnih posmatrača je da uoče i izveštavaju o izbornim nepravilnostima, izvrše procenu delotvornosti i nepristrasnosti izborne administracije i primene izbornih propisa, kao i da posmatraju politički ambijent u kom se sprovode izbori. Trenutne zakonske norme su nedorečene u pogledu dugoročnih posmatrača. Podzakonski akti ne utvrđuju pojam dugoročnih posmatrača ni njihov status i položaj.

Status dugoročnih posmatrača trebalo bi da bude trajno uređen zakonom. Na ovaj način domaće zakonodavstvo bilo bi usklađeno s međunarodnim standardima i preporukama međunarodnih i domaćih posmatračkih misija<sup>7</sup>, a dugoročni posmatrači bi dobili neophodnu pravnu zaštitu.

Uputstvo za sprovođenje izbora je akt koji ima ograničeno trajanje – važi samo dok traju aktuelni izbori na koje su uputstvo odnosi. Uputstvo sadrži bitne nedostatke koje je potrebno otkloniti zakonom. Uputstvo koje je važilo za predsedničke izbore, koje je RIK usvojio 2. marta 2017. godine, sadržalo je nedostatke koji su organičavali nezvisne posmatračke u posmatranju izbora. Naime, samo organizacije čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti izbora mogle su da akreditu-

---

4 Iskustva CRTA posmatračke misije „Građani na straži“ različita su u odnosu na stepen uključenosti posmatračkih misija u izbornom procesu 2016. i 2017. godine. Naime, kako je 2016. godine određeni broj političkih stranaka bio na ivici cenzusa za svega nekoliko glasova i kako se ceo proces utvrđivanja rezultata odvijao bez mogućnosti posmatranja od strane akreditovanih posmatrača, bačena je senka na ceo proces utvrđivanja rezultata izbora. S druge strane, u izbornom procesu 2017. godine posmatračkim misijama je bilo dozvoljeno da prisustvuju statičkoj obradi podataka i konačnom utvrđivanju rezultata.

5 Stav 8. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena, usvojenog 1990. godine: <https://goo.gl/zauD6Y>

6 Više o metodologiji posmatranja izbora pogledati u: *Election Observation Handbook*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, 2010.

7 Kodeks Venecijanske komisije o dobroj praksi u oblasti izbora u stavu 3.2. posebno prepoznaje pitanje dugoročnih posmatrača kao bitan aspekt posmatračkih misija.

ju posmatračke. Takvo ograničenje nije postojalo za strane posmatračke misije. U tom pogledu izborni propisi sadržali su određene elemente diskriminacije određenih organizacija i bili u suprotnosti s međunarodnim standardima koji prepoznaju potrebu posmatranja izbora u cilju jačanja integriteta izbornog procesa.

Onemogućavanje praćenja pojedinih izbornih radnji u izbornom procesu umanjuje značaj i relevantnost posmatračkih misija, što u osnovu dovodi u sumnju sveobuhvatnu transparentnost izbornog procesa. Na ovaj problem ukazuju kako međunarodne tako i domaće posmatračke misije u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa. Tako je i OSCE/ODIHR posmatračka misija u svom poslednjem izveštaju ukazala na neophodnost obezbeđivanja pristupa posmatračima svim fazama izbornog procesa. Na ovaj način omogućava se adekvatan nivo posmatranja celokupnog izbornog procesa u skladu s najboljom međunarodnom praksom i standardima.

## **Transparentnost izbornog procesa**

Transparentnost u radu RIK-a je neadekvatno utemeljena u pozitivnim zakonskim i podzakonskim propisima. Zakon o izboru narodnih poslanika uređuje transparentnost i otvorenost RIK-a samo u jednom zakonskom članu, gde je opštom normom utvrđeno da je rad organa za sprovođenje izbora javan. Kako je javnost rada izbornih organa jedan od glavnih preduslova za slobodne i fer izbore, RIK je prepoznala da je ovu odredbu zakona neophodno pojasniti i dopuniti podzakonskim aktima, pre svega Uputstvom za sprovođenje izbora. Imajući u vidu nedostatak zakonskih propisa, podzakonski akti RIK-a su glavni izvor prava za obezbeđivanje transparentnosti rada ovog organa.

Transparentnost izbornog procesa i dostupnost podataka možemo da posmatramo u periodu pre izbornog dana, tokom izborne kampanje, tokom samog izbornog dana i nakon izbornog dana, tokom procesa utvrđivanja izbornih rezultata. Vrlo je bitno da svi učesnici izbornog procesa poštuju utvrđene zakonske norme i međunarodne standarde u pogledu njihove transparentnosti, jer upravo na taj način doprinose poverenju građana u izborni proces kao i u fer i slobodne izbore.

Tokom perioda pre izbornog dana centralni akter izbornog procesa u užem smislu, osim političkih subjekata, jeste svakako RIK. Komisija u ovom periodu izvršava veoma važne radnje i donosi akte koji su neophodni da sam izborni dan prođe bez većih nepravilnosti i u skladu sa zakonskim normama. Tokom ovog perioda, RIK redovno komunicira s javnošću putem kratkih informacija o održanim sednicima na svojoj internet prezentaciji i putem medija. Kako je tokom nekoliko prethodnih izbornih ciklusa povećano interesovanje javnosti za sam izborni proces, RIK nije uspela da obezbedi dovoljne uslove za transparentnost u svom radu. Iako RIK po slovu zakona jeste samostalan i nezavisan organ, ona ne raspolaže stručnom službom već koristi stručnu službu Narodne skupštine. Nakon završetka izbornog procesa, celokupna

stručna služba koja pomaže RIK-u u svom radu vraća se na svoje redovne zadatke u Narodnu skupštinu. Međutim, nedostatak kapaciteta Stručne službe ne bi trebalo da bude razlog za nedovoljnu transparentnost tokom perioda pre izbornog dana. CRTA posmatračka misija „Građani na straži“ je u prethodna dva izborna ciklusa primetila više puta da su se dešavale situacije u kojima i sami članovi RIK-a nisu bili pripremljeni za sednice, jer nisu dobili adekvatne materijale neophodne za odlučivanje.<sup>8</sup>

Jedini vid komunikacije s građanima u periodu pre izbornog dana je spomenuta internet prezentacija RIK-a. Na samoj internet prezentaciji kao jedini vid informacija o aktivnostima koje preduzima RIK jesu kratke vesti sa održanih sednica koje uobičajno nisu duže od jednog ili dva paragrafa. S tim u vezi akti koji su usvajani na sednicama RIK-a nisu bili objavljivani na vreme kako bi eventualno bio pokrenut postupak zaštite izbornog prava (npr. ne objavljuju se uopšte tabelarni prikazi stalnog i proširenog sastava biračkih odbora za biračka mesta u Srbiji, kao ni ishodi – odluke po pojedinačnim prigovorima). Zainteresovani građani i stručna javnost su tokom ovog perioda zavisni od medija koji povremeno šalju svoje novinarske ekipe koje prenose uživo sednice RIK-a. Javnost nije u mogućnosti da se tokom ovog perioda izbornog procesa upozna blagovremeno s dnevnim redom sednica RIK-a, kao i sa aktima/odlukama RIK-a koji su od važnosti za sprovođenje izbora na sam izborni dan.<sup>9</sup> Posebno je potrebno napomenuti da su kratki i restriktivni rokovi za zaštitu izbornih prava jedna od glavnih odlika izbornih procesa, te je u tom smislu od ključne važnosti da se sve odluke izbornih organa u najkraćem mogućem roku učine dostupnim javnosti. Ovde je bitno napomenuti da akti/odluke RIK-a koji nisu objavljeni datiraju čak od trenutka raspisivanja izbora pa do održavanja samog izbornog dana. Možemo izdvojiti akte/odluke koji su iz oblasti predaje izbornih lista/kandidatura i akte/odluke koji su od važnosti da bi izborni dan mogao da se održi u skladu sa zakonskim propisima. Pre svega tu mislimo na rešenja o proglašenju izbornih lista/kandidatura, rešenja o utvrđivanju položaja stranke nacionalne manjine, rešenja o određivanju biračkih mesta (kao i njihove izmene i dopune). Čak i nakon održanih izbora, na zvaničnoj internet prezentaciji RIK-a nisu dostupne odluke o imenovanju članova biračkih odbora kako u stalnom tako i u proširenom sastavu.

Tokom samog izbornog dana situacija na polju transparentnosti je donekle drugačija. Naime, tokom trajanja izbornog dana RIK ima praksu da redovno komunicira sa širom javnošću putem održavanja redovnih konferencija za štampu. Konferencije za štampu se održavaju od otvaranja biračkih mesta pa do samog zatvaranja biračkih mesta i uobičajeno se održavaju četiri do šest puta tokom perioda glasanja. Tokom samih konferencija za štampu predsednik RIK-a obaveštava javnost o broju birača koji su izašli da glasaju u određenim vremenskim presecima, kao

---

8 OSCE/ODIHR posmatračka misija je došla do sličnih nalaza te je istakla u svojim finalnim izveštajima. Nejasna pravila za utvrđivanje validnosti potpisa i nedovoljna transparentnost postupka su u suprotnosti s međunarodnim standardima i najboljom praksom, jer transparentnost nije zagarantovana kao ni pravna sigurnost, što je stvorilo percepciju o proizvoljnom načinu proglašavanje izbornih lista.

9 Izveštaj posmatračke misije CRTA „Građani na straži“ – vanredni parlamentarni izbori 2016. godine beleži da internet prezentacija RIK-a nije ažurirana u periodu od poslednjih dana marta meseca i prvih dana aprila zbog hakerskih napada. Zbog toga se kasnilo i sa objavljivanjem rešenja o određivanju biračkih mesta za glasanje na izborima, kao i informacija sa sednica. Još jedna pojava bi se mogla izdvojiti kao interesantna, a to je da sva ključna rešenja u kojima su uočene protivpravne radnje nisu bila dostupna u materijalima za sednicu.



i eventualnim nepravilnostima na određenim biračkim mestima. Osim konferencija za štampu RIK-a, tokom trajanja izbornog dana javnosti se obraćaju i posmatračke misije tako da javnost može pravovremeno da se upozna s brojem birača koji su izašli na izbore. Kako posmatračke misije prate izbore na reprezentativnim uzorcima, njihove informacije o nepravilnostima na biračkim mestima brže dolaze do javnosti nego u slučaju RIK-a pošto RIK prenosi informacije sa svih biračkih mesta u zemlji.

## Proces utvrđivanja rezultata izbora

Poseban segment izbornog procesa koji uobičajno izaziva najveću pažnju šire javnosti jeste proces utvrđivanja rezultata izbora. Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da se konačni rezultati izbora utvrđuju na osnovu Zapisnika o radu biračkih odbora. Dakle, rezultati se ne utvrđuju brojanjem glasova neposredno u samom RIK-u već na osnovu dobijenih zapisnika koji su sačinjeni od strane biračkih odbora kao legitimnih organa za sprovođenje izbora. Ono što je jedna od glavnih tema koja je obeležila parlamentarne izbore 2016. godine jeste proces verifikovanja i anuliranja zapisnika o radu biračkih odbora. Kako su preliminarni rezultati pokazali da su čak tri izborne liste samo nekoliko desetina glasova iznad ili ispod cenzusa za ulazak u Narodnu skupštinu, RIK je odlučio da sprovede proces preispitivanja zapisnika o radu biračkih odbora javno na sednici RIK-a. RIK nikada ranije nije primenjivao ovu praksu. Dotadašnja praksa RIK-a je bila takva da su okružni kordinatori RIK-a samostalno ispravljali lakše matematičko-logičke greške u zapisnicima o radu biračkih odbora i svojim potpisima potvrđivali tačnost podataka koje su naknadno unosili. U slučaju da su manjkavosti takve da ih nije moguće rešiti (teške logičko-računske greške) koordinatori bi pristupili utvrđivanju rezultata izbora na pojedinim biračkim mestima tako što bi ponovo prebrojavali glasove s pojedinih biračkih mesta, na osnovu prethodno donete odluke RIK-a o otvaranju vreća sa spornih biračkih mesta (prevremeni parlamentarni izbori 2016. godine).

Ovakav postupak RIK-a, koji je prvi put sproveden javno, OSCE/ODIHR posmatračka misija je ocenila kao nedosledan i proizvoljan način za rešavanje nepravilnosti u zapisnicima o radu biračkih odbora.<sup>10</sup>

Pored toga što nije objavila zapisnike s logičko-računskim greškama, RIK je i u 2017. godini nastavila praksu neobjavlivanja zapisnika o radu biračkih odbora. Kako je već napomenuto, rezultati izbora se utvrđuju isključivo na osnovu zapisnika o radu biračkih odbora. Međutim, RIK već nekoliko izbornih procesa unazad ignoriše preporuke međunarodnih posmatračkih misija kao i međunarodne standarde koji ukazuju na potrebu objavljivanja pojedinačnih zapisnika o radu biračkih odbora i rezultata izbora na svakom pojedinačnom biračkom mestu.<sup>11</sup> Objavljivanje ovih podataka omogućilo bi transparentnost izbornog procesa kao i unapređenje

---

<sup>10</sup> Izveštaj Misije OSCE/ODIHR-a o proceni sprovođenja predsedničkih izbora 2017. godine, Konačni izveštaj: <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/330296?download=true>

<sup>11</sup> <https://goo.gl/Mmorff> str. 25. i <https://goo.gl/KiF2iw> str. 18.

poverenja građana u izborni proces. Bitno je napomenuti da je neophodno pravovremeno objavljivanje zapisnika i rezultata izbora kako bi svi građani mogli blagovremeno da zaštite svoje izborni pravo.

**Period nakon zatvaranja biračkih mesta i sam proces utvrđivanja rezultata uobičajno privlači najveću pažnju kako šire javnosti tako i samih političkih aktera.** Od samog zatvaranja biračkih mesta RIK komunicira s javnošću putem konferencija za štampu, na kojima nakon određenog vremenskog perioda objavljuje privremene rezultate izbora. Konferencije za štampu RIK-a se prenose uživo i javnost može da prati proces unošenja rezultata iz zapisnika o radu biračkih odbora u centralnu bazu podataka. Jedini vid komunikacije s javnošću jesu konferencije za štampu i direktan prenos sednice RIK-a. Smanjenom nivou transparentnosti doprinosi i sam RIK, koji vrlo često odlaže unapred zakazane konferencije za štampu, što podstiče sumnju u tačnost trenutnih rezultata.

Poseban korak u utvrđivanju konačnih rezultata izbora jeste proces anuliranja i verifikovanja zapisnika o radu s pojedinih biračkih mesta. Ovaj proces podrazumeva otvaranje džakova sa izbornim materijalom i utvrđivanje rezultata neposredno od samog RIK-a, iako se na taj način direktno krši jasna zakonska norma koja predviđa da rezultate izbora na biračkom mestu utvrđuju birački odbori (član 74. Zakona o izboru narodnih poslanika). U ovom procesu, koju javnost prati s velikim interesovanjem, ponovo dolazi do izražaja nedovoljna transparentnost kojoj doprinose kako sami izborni organi tako i pojedini politički subjekti, koji bez adekvatnih dokaza iznose navode o masovnim izbornim krađama.<sup>12</sup> Jedina mogućnost da se javnost upozna s konačnim rezultatima izbora na sistematičan način jeste objavljivanjem svih zapisnika o radu biračkih odbora. Nakon završetka izbornog ciklusa, RIK objavljuje samo ukupne rezultate za teritoriju cele zemlje i rezultate po pojedinačnim biračkim mestima i za teritoriju svakog pojedinačnog okruga, ali tek po proglašenju konačnih rezultata izbora, kada zaštita izbornih prava više nije moguća. Ovakav način objavljivanja konačnih rezultata je u suprotnosti s međunarodnim standardima i doprinosi nedostatku poverenja građana u izborni proces. OSCE/ODIHR posmatračke misije su više puta u svojim ključnim preporukama istakle neophodnost objavljivanja kako rezultata izbora po pojedinačnim izbornim mestima tako i zapisnike s podacima o rezultatima, uključujući one koji su kasnije u procesu ispravljani, a sve u cilju povećanja transparentnosti i poverenja u izborni proces.<sup>13</sup>

---

12 CRTA posmatračka misija „Građani na straži“ je tokom izbornog procesa 2017. godine nakon medijskog nastupa drugoplasiranog kandidata o navodnoj izbornoj krađi na izborni dan od oko 300.000 glasova uputila zahtev RIK-u da se omogući pristup izbornim materijalima sa 450 biračkih mesta na kojima su bili raspoređeni posmatrači. Međutim, RIK nije do kraja izbornog procesa odgovorila na zahtev posmatračke misije: <https://goo.gl/HsESx2>, str. 7.

13 Finalni izveštaji OSCE/ODIHR navode da Zakon ne propisuje transparentan i verodostojan proces za tabelarno prikazivanje glasova, u kojem bi se brojke iz zapisnika biračkih odbora o rezultatima izbora mogle unakrsno proveriti s tabelarno razvrstanim podacima.

## Zaštita izbornog prava i učešće građana u kontroli ispravnosti izbornog procesa

Još jedan bitan element koji se odnosi na javnost rada izbornih organa jeste i participacija i zaštita prava najšireg kruga građana u izbornom procesu. Učešće građana u izbornom procesu podrazumeva širok dijapazon aktivnosti, prava i obaveza, koje prevazilaze okvir ostvarivanja aktivnog biračkog prava kroz glasanje na izborima. Imajući u vidu da se politički predstavnici biraju neposredno od strane građana, bitno je omogućiti građanima sve neophodne uslove kako bi mogli da svoje izborno pravo ostvare putem slobodne volje, ali i da zaštite svoje izborno pravo po proceduri i pravilima koja su jasno definisana propisima. RIK u svom radu, u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa, nije primenjivala najbolje standarde i prakse koji se odnose na transparentnost u svom radu. Posmatračka misija „Građani na straži“ u svojim finalnim izveštajima o parlamentarnim izborima 2016. i predsedničkim izborima 2017. godine ukazala je na potrebu da se unapredi transparentnost celokupnog izbornog procesa i dostupnost podataka.<sup>14</sup>

Vrlo često su izborni organi, a pre svega RIK, u svom radu propustili priliku da pravovremeno objave relevantne informacije, što je uticalo na poverenje građana u izborni proces. RIK je u ne malom broju slučajeva propustila da objavi podatke, pre svega svoje odluke i rešenja sa sednica, čime je direktno uskratila pravo građana na zaštitu svog izbornog prava. Takođe, RIK je tokom trajanja izbornog procesa, kao jedan od vidova obezbeđivanja javnosti izbornog procesa, ustanovila praksu da na svojoj internet prezentaciji objavljuje kratke vesti (zapisnike) s prethodno održanih sednica. Vrlo često su ovakve vesti (zapisnici) bile objavljujane nakon isteka rokova koji su neophodni radi zaštite izbornih prava. U pogledu vrsta i tipa informacija koji su ostali van domašaja javnosti u adekvatnom vremenskom periodu možemo napraviti dve kategorije. Prva kategorija informacija se odnosi na proces proglašenja izbornih lista/kandidatura. Tako u 2016. godini za parlamentarne izbore nisu objavljena rešenja o uklanjanju nedostataka (dovoljnog broja potpisa) za one izborne liste koje su podnele falsifikovane potpise. Osim toga, u istom izbornom procesu nisu objavljena rešenja o utvrđivanju položaja stranke nacionalne manjine. Slična praksa je nastavljena i tokom 2017. godine za vreme predsedničkih izbora i procesa proglašenja kandidatura (pre svega možemo izdvojiti slučaj proglašenja kandidature Ljubiše Belog Preletačevića koji je privukao veliku pažnju javnosti).

Druga kategorija informacija odnosi se na sve ostale odluke/akte koji su neophodni kako bi izborni proces i sam izborni dan mogli da se sprovede u skladu s važećim izbornim zakonima. Tako je javnost u nekoliko prethodnih izbornih procesa ostala uskraćena za pravovremene informacije o utvrđivanju promena biračkih mesta, kasnijim izmenama i dopunama podataka o biračkim mestima, odlukama o imenovanju članova biračkih odbora, kako u stalnom tako i u proširenom sastavu. Odluke o imenovanju nisu dostupne na zvaničnoj internet prezentaciji

---

<sup>14</sup> Izveštaji CRTA posmatračke misije „Građani na straži“ sadrže niz preporuka koje se odnose na unapređenje zaštite izbornog prava. Izveštaji CRTA posmatračke misije „Građani na straži“ dostupni su na veb-sajtu misije: <http://izvestaj.gradjaninastrazi.rs/>; <https://goo.gl/AEqMqF>.

RIK-a čak ni nakon održavanja izbora. S tim u vezi određeni broj odluka i rešenja koji su od važnosti za izborni proces, a koji su usvajani na pojedinačnim sednicama RIK-a, nisu bili objavljeni unutar zakonom propisanih rokova za zaštitu izbornog prava, čime je onemogućeno građanima da izjave prigovore pa i žalbe nadležnim organima. Kako su rokovi u izbornom procesu izuzetno kratki, zbog same prirode izbornog procesa, dešavalo se čak da i sami članovi RIK-a protestuju jer nisu dobili materijale za sednicu u adekvatnom vremenskom roku, pa im je uskraćena mogućnost da donesu odluku na osnovu dostupnih činjenica i informacija.

Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje pravo svakog građanina, kandidata i podnosioca izborne liste/predloga kandidata na zaštitu izbornog prava. Zaštita izbornog prava se ostvaruje u dva stepena. Prvi stepen zaštite predstavlja izjavljivanje prigovora samom RIK-u. Ukoliko podnosilac prigovora nije zadovoljan rešenjem RIK-a, ima pravo da podnese žalbu Upravnom sudu. Bitno je napomenuti da je odluka koju donese Upravni sud pravosnažna i protiv nje se ne mogu podneti prigovori. Ono što karakteriše postupak zaštite izbornog prava jesu izuzetno kratki rokovi. Ovi rokovi su kratki zbog prirode izbornog procesa i njegovog hitnog karaktera. Međutim, ovako kratki rokovi (24 sata do 48 sati) ne ostavljaju dovoljan vremenski rok za zaštitu izbornog prava i nisu u skladu s međunarodnim standardima.

**Zakonom o uređenju sudova je regulisano da Upravni sud predstavlja jedan od sudova posebne nadležnosti.** Nadležnost Upravnog suda jeste dosta široka i obuhvata suđenje i odlučivanje u upravnim sporovima. Široka nadležnost Upravnog suda proizilazi iz toga što se upravnim aktima državnih organa direktno odlučuje o pravima i obavezama građana, odnosno fizičkih i pravnih lica. Jedan deo svoje nadležnosti Upravni sud vrši i u izbornoj materiji. Naime, Upravni sud je Zakonom o izboru narodnih poslanika imenovan kao organ koji je zadužen za zaštitu izbornog prava, preciznije Upravni sud predstavlja drugostepenu instancu u postupku zaštite izbornog prava.

Postupak zaštite izbornog prava regulisan je odredbama Zakona o izboru poslanika. Sam postupak zaštite mogu pokrenuti kandidati i liste koje učestvuju na izborima, kao i sami građani. Namera zakonodavca je bila da ustanovi efikasan postupak zaštite izbornog prava koji se može sprovesti u izuzetno kratkim rokovima. Međutim, trenutni postupak zaštite izbornog prava sadrži određene elemente koji su u suprotnosti s međunarodnim standardima. Kao prvi stepen zaštite izbornog prava akterima je omogućen pravni lek izjavljivanja prigovora RIK-u. Ovakav način zaštite izbornog prava može sadržati određene elemente sukoba interesa ukoliko se prigovor izjavljuje zbog odluke, rešenja ili radnje samog RIK-a. Postojanje potencijalnog sukoba interesa je primećeno i u izveštajima OSCE/ODIHR misija u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa.<sup>15</sup> Osim toga, domaće zakonodavstvo ne prepoznaje mogućnost izjavljivanja prigovora direktno članovima biračkih odbora na sam izborni dan, već se prigovor isključivo izjavljuje RIK-u. Ove problemi primećeni su i u izveštajima raznih međunarodnih misija koje su zaključile da domaće zakonodavstvo ne obezbeđuje delotvorne mehanizme za obezbeđivanje pravnog

---

<sup>15</sup> Finalni izveštaj OSCE/ODIHR misije za predsedničke izbore u Srbiji 2017. godine: <https://goo.gl/Mmorff>, str. 16.

leka u slučaju izbornih nepravilnosti. Osim toga, nemogućnost da građani i drugi izborni akteri izjave prigovor na sam dan izbora članovima biračkih odobra stavlja domaće zakonodavstvo ispod opšteprihvaćenih međunarodnih standarda koji prepoznaju potrebu da svako ima na raspolaganju delotvoran pravi lek u odnosu na odluke izbornih organa.<sup>16</sup>

**Kodeks Venecijanske komisije o dobroj praksi u oblasti izbora sadrži preporuku da rokovi u postupku zaštite izbornog prava treba da traju od tri do pet dana,** kako za podnošenje prigovora ili žalbe tako i za odlučivanje po prigovoru i žalbi.<sup>17</sup> Ovakav stav je ponovljen i u nekoliko prethodnih izveštaja OSCE/ODIHR posmatračke misije koji napominju da su trenutni rokovi pretkratki i da ne poštuju primere najbolje međunarodne prakse. Izuzetno kratki rokovi uskraćuju ili otežavaju pravo određenim biračima da izjave prigovor RIK-u i u slučaju određenog dela teritorije Republike Srbije, AP Kosova i Metohije. Trenutnom praksom RIK-a direktno se utiče na mogućnost zaštite Ustavom zagarantovanog biračkog prava na celokupnoj teritoriji Republike Srbije. Još jedan bitan segment oblasti zaštite izbornog prava jeste pitanje učestvovanja u raspravi povodom izjavljenog prigovora/žalbe aktivno legitimisanih subjekata, pre svega onih aktera koji su izjavili prigovor ili podneli žalbu. Trenutno izborna zakonodavstva ne predviđa nikakvu mogućnost da lica koja su upotrebila pravni lek imaju pravo da isto obrazlože pred odgovarajućim organima. Na ovaj način odredbe koje regulišu postupak zaštite izbornog prava su u direktnoj koliziji sa Ustavom Republike Srbije. Naime, sam Ustav ne predviđa mogućnost isključivanja javnosti u slučaju postupaka zaštite izbornog prava.<sup>18</sup> Osim toga, međunarodni standardi i međunarodno pravo izričito priznaju prava na raspravu pred nadležnim organom licima koja su podnela prigovor ili izjavila žalbu.<sup>19</sup> Trenutno se odluke po prigovorima donose javnim glasanjem na sednicima RIK-a ili u zatvorenim većima pred Upravnim sudom. Obrazloženje za isključivanje javnosti iz postupka zaštite izbornog prava prema zakonodavcu jesu izuzetno kratki rokovi za rešavanje ovakve vrste postupka. Imajući u vidu prirodu izbornog postupka, njegovu hitnost i podatak da građani sve više izborni proces vide kao jedinu mogućnost da učestvuju u procesu kreiranja politika, neophodno je izvršiti reviziju postupka zaštite izbornog prava. Proces revizije postupka zaštite izbornog prava bi omogućio zaštitu izbornog prava u skladu sa, pre svega, Ustavom a onda i s najboljom međunarodnom praksom i izvorima međunarodnog prava. Glavna prepreka za održavanje rasprave u datom postupku jesu kratki rokovi za donošenje odluke. Međutim, nisu sporni samo rokovi koji RIK i Upravni sud imaju za donošenje odluke. Rokovi koji su ostavljeni građanima i drugim učesnicima izbornog procesa da iskoriste mogućnost zaštite izbornog prava su ekstremno kratki i iznose 24 sata ili 48 sati. Na ovaj način veliki broj građana je obeshrabren da iskoristi mogućnost izjavljivanja pravnog leka. Primeri međunarodne prakse i međunarodni standardi ukazuju na to da bi rokovi u postupku zaštite izbornog prava trebalo da iznose minimalno od tri do pet dana.<sup>20</sup>

16 Stav 5.10 Dokumenta iz Kopenhaga: <https://goo.gl/zauD6Y>

17 Stav II.3.3. Kodeksa dobre prakse: <https://goo.gl/ybvrBs>

18 Član 32. Ustava Republike Srbije propisuje da: „Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, [...] Javnost se može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom.“

19 Stav II.3.3.h Kodeksa dobre prakse navodi da podnositelj prigovora ima pravo na raspravu uz učestvovanje obe strane u postupku.

20 Stav II.3.3.g Kodeksa dobre prakse sadrži preporuku o tri do pet dana za podnošenje pojedinačnih prigovora i njihovo rešavanje.

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuke za unapređenje izloženih problema odnose se na čitav niz radnji koji u nekim slučajevima podrazumevaju izmenu zakonskih rešenja dok u drugim pak zahteva izmenu dosadašnje prakse i ponašanja određenih organa. Što se tiče konkretnih organa koji su obuhvaćeni datim preporukama oni su takođe raznovrsni i u određenim slučajevima zahtevaju rad više organa u zajedničkom procesu na rešavanju konkretnog problema.

## **Reformisanje RIK-a u nezavisni i profesionalni organ za sprovođenje izbora**

Imajući u vidu prepoznate probleme u radu RIK-a koji se pre svega odnose na nedovoljnu obezbeđenu nezavisnost članova i način izbora članova RIK-a, kao i nepostojanje adekvatne stručne službe i zakonom utemeljenog statusa, ključna preporuka odnosi se na reformisanje RIK-a u nezavisni i profesionalni organ za sprovođenje izbora. Pod tim se podrazumeva da bi RIK trebalo da bude permanentno telo sastavljeno od članova koji nisu u bilo kom obliku zavisnosti ili uticaja od strane političkih aktera. Da bi se napred rečeno ostvarilo, potrebno je pristupiti sistemskoj promeni načina izbora članova RIK-a. Potrebno je takođe, izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika u pravcu definisanja RIK-a kao profesionalnog organa za sprovođenje izbora. Osim toga, potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon kako bi bili utvrđeni uslovi i kriterijumi koji svaki član RIK-a treba da ispuni. S druge strane, u cilju poštovanja načela nezavisnosti, potrebno je definisati uslove i kriterijume koji su potrebni da ispune budući članovi RIK-a (uz obavezujuće uslove koji se odnose na nezavisnost od uticaja političkih aktera – članovi RIK-a ne bi trebalo da budu članovi političkih stranaka). Ovako formiran RIK bi bio stalno telo, s nadležnostima i u organizovanju i sprovođenju izbora i na lokalnom nivou, kao i u obuci stalnog sastava biračkih odbora.

## **Regulisanje statusa i položaja posmatrača kroz adekvatan zakonski okvir**

Potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o izboru narodnih poslanika kako bi status posmatrača bio regulisan kao zasebna zakonska kategorija. Neophodno je da regulisanje posmatrača obuhvati izmene i dopune nekoliko članova Zakona kako bi bio uređen status i položaj (prava i obaveze) posmatrača, a pogotovo nedvosmisleni pristup svim fazama izbornog postupka. Osim kratkoročnih posmatrača Zakon bi trebalo da prepozna i dugoročne posmatrače kao

posmatrača koji prate tok izborne kampanje van uobičajnog posmatranja rada RIK-a i biračkih odbora na dan izbora. Osim Zakona o izboru narodnih poslanika potrebno je izmeniti i dopuniti relevantne članove Zakona o lokalnim izborima (pre svega član 58). Ministarstvo pravde i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave trebalo bi da iniciraju postupak izmena i dopuna zakonskih rešenja u skladu s primerima najbolje međunarodne prakse. Poseban aspekt izmena i dopuna zakonskih rešenja jeste i ukidanje postojećeg ograničenja koje zahteva da organizacije svoje ciljeve ostvaruju u oblasti izbora da bi uopšte mogle da akredituju posmatrača. Neophodno je da ovakav pristup, koji diskriminiše pojedine domaće organizacije zainteresovane za praćenje izbora, bude napušten i da izbornim zakonom budu ustanovljena pravila koja omogućavaju najširem krugu organizacija, kako domaćih tako i stranih, slobodnu akreditaciju za posmatranje izbora.

### **Unapređenje transparentnosti rada RIK-a i zaštite izbornog prava**

Zarad potpunog i transparentnog informisanja javnosti, kao i omogućavanja efikasnije kontrole i praćenja izbornih procesa, neophodno je da RIK pravovremeno objavljuje izborne podatke, u otvorenom, mašinski čitljivom formatu na svojoj internet prezentaciji. Osim toga, neophodno je da se na internet prezentaciji RIK-a blagovremeno objavljuju beleške, kao i svi usvojeni dokumenti sa svih sednica RIK-a i da postoje prenosi sednica uživo. Kao dodatni vid komunikacije s javnošću RIK bi trebalo da otvori zvanične profile na društvenim mrežama. U konkretnom slučaju potrebno je izmeniti praksu RIK-a u pogledu pravovremenog objavljivanja informacija i podataka na internet prezentaciji RIK-a.

# PRAVOVREMENO OBJAVLJIVANJE IZBORNIH REZULTATA I ZAPISNIKA O RADU BIRAČKIH ODBORA

Potrebno je izmeniti podzakonske akte RIK-a kako bi javnost adekvatno bila upoznata s procesom utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Konkretno, u okviru odeljka Uputstva za sprovođenje izbora Statistička obrada i objavljivanje rezultata izbora trebalo bi dodati odredbu koja glasi: „Republička izborna komisija objavljuje preliminarne i konačne rezultate izbora po biračkim mestima odmah po utvrđivanju na sajtu RIK-a u CSV formatu“. Osim toga, zarad povećanja poverenja građana u izborni proces potrebno je da isti odeljak Uputstva za sprovođenje izbora bude dopunjen odredbom koja glasi: „Po objavljivanju preliminarnih rezultata izbora i po prijemu svakog pojedinačnog Zapisnika o radu biračkih odbora, zapisnici se objavljuju na internet prezentaciji Republičke izborne komisije“. Kako bi se proces objavljivanja rezultata i zapisnika o radu biračkih odbora sproveo u skladu s najboljim međunarodnim standardima i preporukama OSCE/ODIHR misije neophodno je da se, osim dopune podzakonskih akata RIK-a, unaprede kapaciteti stručne službe RIK-a. Unapređenje kapaciteta stručne službe RIK-a je, imajući u vidu zahtevnost realizacije predloženih preporuka, ključni preduslov za unapređenje transparentnosti i otvorenosti RIK-a.



# UČEŠĆE JAVNOSTI U PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA

Neophodno je izmeniti trenutnu praksu RIK-a i Upravnog suda kako bi podnosioci prigovora i žalbi imali pravo da prisustvuju sednicama gde se donosi odluka povodom izjavljenog pravnog leka. Osim mogućnosti prisustvovanja, potrebno je dopustiti podnosiocima prigovora/žalbi pravo da se izjasne o navodima iz prigovora/žalbe. Predlog za izmenu trenutne prakse je u skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije koje ne predviđaju isključivanje javnosti u slučaju postupka zaštite izbornog prava.

# PRODUŽENJE ROKOVA ZA PODNOŠENJE PRIGOVORA I ŽALBI KAO I ZA DONOŠENJE ODLUKA

Potrebno je izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika (čl. 95. stav 3. i čl. 97. stav 2) tako da se produže rokovi za podnošenje pravnih lekova sa 24 časa/48 časova na 96 časova. Izmenama predviđenih članova domaće zakonodavstvo bi bilo usklađeno s principima najbolje međunarodne prakse i stekli bi se objektivni uslovi koji bi omogućili podnosiocima prigovora/žalbe pravo da aktivno učestvuju u postupku zaštite izbornog prava. Inicijativa za izmenu zakonskog rešenja trebalo bi da potekne od strane Ministarstva pravde ili Narodne skupštine Republike Srbije.

# LITERATURA

OSCE, REPUBLIKA SRBIJA, PREVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI 24. april 2016, Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a, Konačni izveštaj, Varšava 29. jul 2016.

OSCE, REPUBLIKA SRBIJA, PREDSEDNIČKI IZBORI 2. april 2017., izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora-Konačni izveštaj, Varšava 8. jun 2017.

OSCE, "DOCUMENT OF THE COPENHAGEN MEETING OF THE CONFERENCE ON THE HUMAN DIMENSION OF THE CSCE", 1990.

CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, *Vanredni parlamentarni izbori 2016. godine. Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, 2016.

CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, *Predsednički izbori 2017. godine. Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, 2017.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS, Venice, 18-19 October 2002.

Ustav Republike Srbije, 2006.