

Procena napretka Srbije
u ispunjavanju političkih kriterijuma
u pregovorima sa EU

"Prvi deo: Izbori u Srbiji - demokratija zamagljena kampanjom"

AUTORKE: TAMARA BRANKOVIĆ I ŽELJKA CVEJIN



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

Realizaciju projekta finansijski je podržala
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

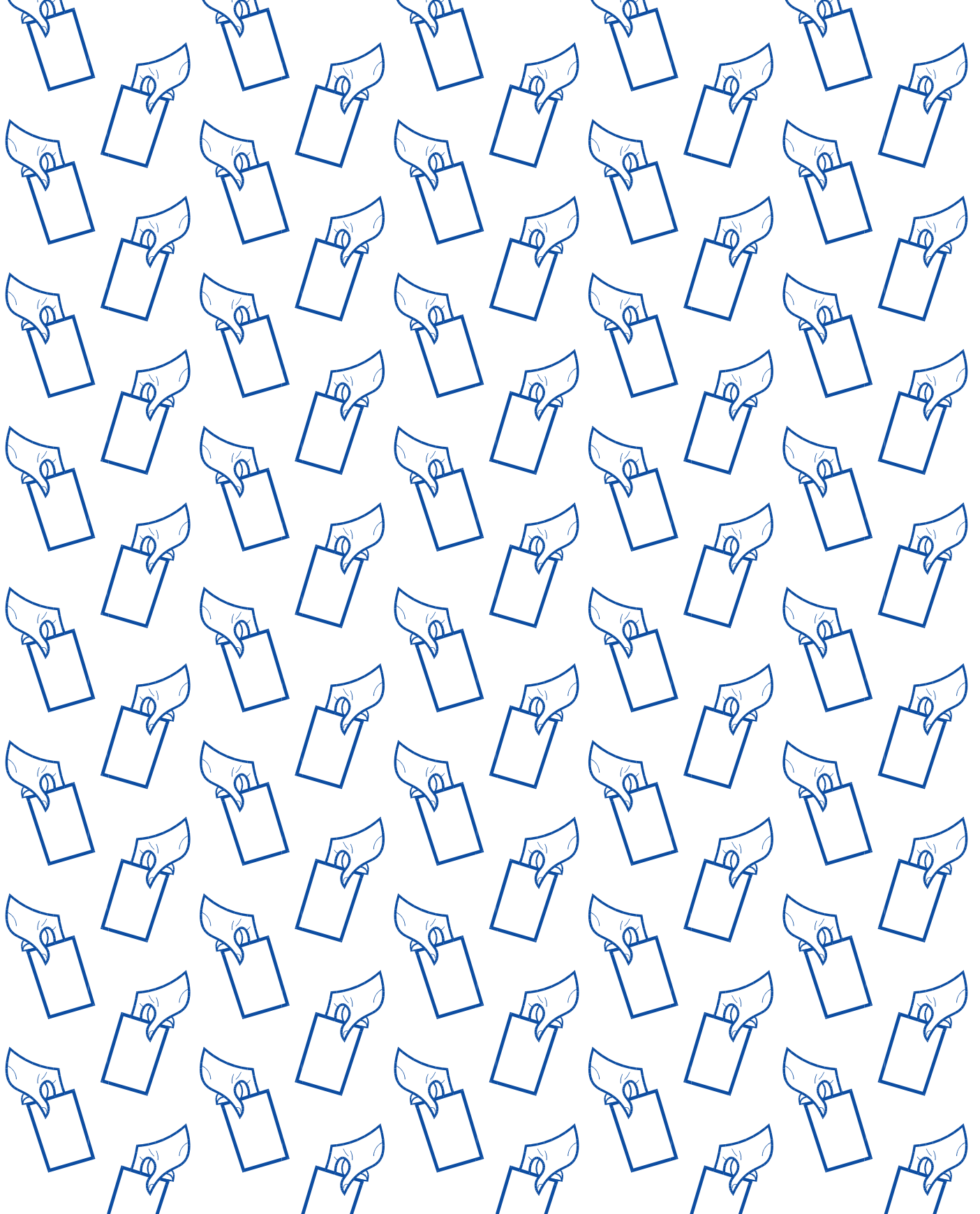
This project is financially supported by The
Royal Norwegian Embassy in Belgrade
<https://www.norway.no/en/serbia/>

PROCENA NAPRETKA SRBIJE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

"Prvi deo: Izbori u Srbiji - demokratija zamagljena kampanjom"

AUTORKE: TAMARA BRANKOVIĆ I ŽELJKA CVEJIN

BEOGRAD, NOVEMBAR 2018.



Sadržaj

Život u kampanji	5
Pravni okvir sve dalji od međunarodnih standarda	9
Izborna administracija - upitna nezavisnost i slab kapacitet	13
Birački spisak - izvor nepoverenja i sumnji u zloupotrebe	17
Jednostavno kandidovanje - jednostavne zloupotrebe	19
Mediji u kampanji bez kraja	23
Finansiranje kampanje - svom snagom i bez posledica	27
Glasanje uz brojne nepravilnosti	35
Atmosfera pred izlazak na birališta - pritisci, zastrašivanja i zloupotreba podataka	39
Poverenje u izbore u padu	41
Izvori i literatura	43



STAVOVI IZRAŽENI U OVOJ PUBLIKACIJI NE ODRAŽAVJU NUŽNO MIŠLJENJE CRTA POSMATRAČKE MISIJE.

Život u kampanji

Izbori već godinama unazad predstavljaju jedini vid učešća u demokratskim procesima za koji se opredeljuje i koji praktikuje većina građana Srbije¹, dok se vlast “istinski” trudi da im tu mogućnost što češće priredi. Tako su izbori u proteklih pet godina postali skoro svakodnevna pojava. Na birališta se, na republičkom i na lokalnom nivou, izlazilo čak pet puta. Nakon održanih redovnih parlamentarnih izbora 2012², organizovani su vanredni parlamentarni izbori 2014. i 2016.³ godine. Zatim su građani 2017. godine neposredno birali predsednika države, a 2018. godine je skoro ¼ biračkog tela glasala na izborima za odbornike Grada Beograda.

U periodu između ovih pet redovnih i vanrednih izbornih ciklusa, građani su imali i priliku da vanredno biraju svoje odbornike u 21 opštini. Jedna od takvih vanrednih prilika će se dogoditi i u decembru 2018. godine, u opšti-

— 1

Izuzimajući tri opštine u kojima će biti održani izbori u decembru 2018. godine, preostalih 18 opština su: Smederevska Palanka (2018); Preševo, Pećinci, Mionica, Negotin, Odžaci (2017); Bela Palanka (2016); Medveđa (2015); Mionica, Arandelovac, Majdanpek, Beograd, Pećinci (2014); Odžaci, Voždovac, Kostolac, Zaječar (2013); Medveđa (2012).

— 2

Redovni parlamentarni izbori 2012. godine organizovani su zajedno sa redovnim lokalnim izborima.

— 3

Vanredni parlamentarni izbori 2016. godine organizovani su zajedno sa redovnim lokalnim izborima.

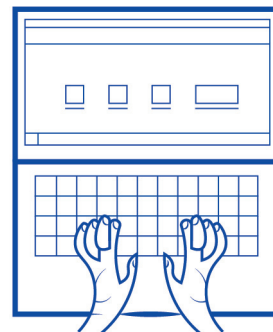
nama Kula, Kladovo i Doljevac.⁴

Iznenadni izbori, koji se često raspisuju i suprotno odredbama zakona kada se radi o izborima na lokalnom nivou, dovode do poremećaja u izbornom procesu i stavljaju život u Srbiji u stanje kampanje kojoj se ne vidi kraj. U takvom stanju izuzetno je teško i, čak, nemoguće pratiti i meriti učinak vlasti i držati nosioce javnih ovlašćenja odgovornim za politike koje sprovode i odluke koje donose zbog skraćivanja i prekidanja mandata. Česti iznenadni izbori stavljaju društvo u vanredno stanje pripravnosti i izazivaju opštu nesigurnost jer su koristan alat za proveru lojalnosti biračkog tela i snage opozicionih partija. Osim toga, život u kampanji okružen je javnim prostorom u kom su neprekidno prisutni samopromocija bez rezultata, međusobna optuživanja vlasti i opozicije i sve veća tabloidizacija društva.

Sve ovo dovodi do obesmišljavanja izbora ne samo kao važnog obeležja demokratskog društva, već i trenutno jedinog vida učešća u demokratskim procesima koji većina građana praktikuje i prepoznaje kao jedini način da utiču na politike na republičkom i lokalnom

— 4

Vanredni izbori u ove tri opštine će biti održani istog dana kada i redovni lokalni izbori u Lučanima – 16. decembra 2018. godine.



nivou. Građani gube poverenje u izborni proces, jer događaji i kontroverze koje okružuju svake izbore, iako tome doprinosi i sam zakonodavni i institucionalni okvir, ukazuju na to da se glas lako može zloupotребiti, kupiti, prodati i prisiliti bez bilo kakvih posledica. Glasovi se lako mogu koncentrisati, dovesti u zabunu i usmeriti na željenu stranu kroz zatvoren medijski prostor ispunjen nejednakom zastupljenošću kandidata, negativnom kampanjom, govorom mržnje, kao i lažnim vestima i dezinformacijama..

Nažalost, česti izborni procesi ne koriste se kao prilika da se revidira zakonodavni okvir i unapredi njihov kvalitet. Umesto toga, svedoci smo sve većeg urušavanja okvira za sprovođenje izbora, mehanizama za zaštitu biračkog prava i obezbeđivanje slobodnih i fer uslova, kao i mehanizama koji treba da obezbede jednaku zastupljenost izbornih aktera i etičnost u njihovom ophođenju, kako međusobno, tako i prema biračima. Broj neispunjenih preporuka međunarodnih i domaćih posmatračkih misija se povećava, a položaj domaćih posmatrača da prate izbore otežava. Samim tim, osim neprekidnog stanja vanrednosti i pripravnosti, izborni proces u Srbiji se više ne može opisivati kao u pot-

punosti slobodan i fer.

Predizborna kampanja je u poslednja tri izborna ciklusa bila obeležena funkcionerskom kampanjom, zloupotребom javnih resursa, nejednakom medijskom zastupljenošću vladajućih i opozicionih kandidata i lista u medijima, pristrasnošću i „navijačkoj“ atmosferi u medijima, kao i pritiscima na birače i aktere u izbornom procesu. Procenat nepravilnosti na biračkim mestima se povećava, ali su beogradski izbori ukazali na činjenicu da se broj nepravilnosti drastično uvećava kada su u pitanju izbori na lokalnom nivou.

Nezavisne institucije, Agencija za borbu protiv korupcije i Regulatorno telo za elektronske medije (REM), ne postupaju po prigovorima za kršenje zakona, a dolazi i do izuzimanja od sprovođenja sopstvenih nadležnosti u izbornom procesu kada se radi o REM-u. Način rada i učinak koji ove dve institucije ostvaruju u proteklim izbornim procesima, bacaju sumnju na njihovu nezavisnost. Takođe, netransparentan način odlučivanja po prigovorima obe institucije, ostavlja javnost bez podataka o njihovom

tretmanu i ishodima. Crta posmatračkoj misiji je do zaključenja ovog izveštaja poznato da je Agencija za borbu protiv korupcije postupala samo po četiri od 35 dokumentovanih prigovora, podnetih ovoj instituciji povodom funkcionerske kampanje i zloupotrebe javnih resursa, koje je Agencija odbacila. Regulatorno telo za elektronske medije je, sa druge strane, putem javnog saopštenja informisala javnost da je 318 prigovora građana, podnetih povodom načina medijskog izveštavanja tokom beogradskih izbora, orkestrirana akcija civilnog društva i medija protiv ove institucije. Javnosti međutim nije poznato da li je REM i odlučivao o ovim prigovorima.

Domaće posmatračke misije su tokom beogradskih izbora bile onemogućene da prate celokupan rad izborne administracije, s obzirom na činjenicu da posmatračima nisu blagovremeno bile izdate akreditacije za praćenje rada Gradske izborne komisije.

Izveštaj koji je pred vama obrađuje detaljno svaku od ovih tema kroz devet poglavlja koja posebno prate pravni okvir za sprovođenje izbora, rad izborne administracije, probleme koji proizlaze iz načina vođenja biračkog spiska,

proces registrovanja aktera u izbornom procesu, ulogu medija u kampanji, finansiranje kampanje, izborni dan, pritiske na birače i aktere u izbornom procesu, kao i legitimitet izbora. Ovaj pregled stanja se najviše oslanja na poslednja tri izborna ciklusa – 2016, 2017. i 2018. godine – ali obrađuje i poslednje izmene u važećem zakonodavnom okviru. Nadamo se da će ovaj izveštaj doprineti dijalogu o unapređenju izbornog procesa i namenjen je svima onima koji su zainteresovani da se ovom temom bave.

Život u neprekidnoj kampanji neće prestati bez brze i delotvorne reakcije svih zainteresovanih strana, koja će zaustaviti dalje urušavanje okvira za sprovođenje izbora i poverenja u izborni proces, i time sprečiti dalje urušavanje kvaliteta demokratije u društvu.

Pravni okvir sve dalji od međunarodnih standarda

U poslednjih pet godina građani Srbije su izlazili dva puta na redovne i dva puta na vanredne izbore, od kojih su dva puta bili parlamentarni izbori – 2014. i 2016. godine. Ovakav trend utiče na to građani gube poverenje u izborni proces, njegove ishode i počinju da žive u stanju opšte nesigurnosti.

Zakonom je predviđeno je da se predsednik bira na pet, poslanici na četiri, a lokalni odbornici na svake 4 godine. Samo u periodu od 2016. do 2018. godine, građani Srbije su tri puta izlazili na izbore na različitim nivoima. U Srbiji su se održali vanredni parlamentarni za-

jedno sa redovnim lokalnim izborima 2016, predsednički izbori 2017. i beogradski izbori 2018. godine.⁵

Ovde je važno istaći sve češći **problem raspisivanja vanrednih lokalnih izbora protivno odredbama Zakona o lokalnim izborima**. Povodom vanrednih izbora održanih u decembru 2017. godine u Zaječaru, Vrbasu i Odžacima, Crta je podnela inicijativu Ustavnom sudu za razmatranje ustavnosti i zakonitosti odluke o njihovom raspisivanju. Do dana zaključenja izveštaja, Ustavni sud nije postupao po podnetoj inicijativi. Međutim, to nije predstavilo prepreku da se protivpravno raspišu novi lokalni vanredni izbori u Kladovu, Kuli i Doljevcu za decembar 2018. godine.⁶ Osim kršenja zakonskih odredbi, u slučaju predstojećih izbora u decembru 2018. godine, čak nije moguće pronaći ni zvaničan dokument koji je bio povod njihovog raspisivanja – odluku o ostavci predsednika opštine.

Izborni zakoni kao takvi ne postavljaju ograničenja za učešće u izbornom procesu prema malim i vanparlamentarnim partijama. Međutim, u nekim segmentima,

— 5

“Ovo je bio prvi put, od početka višestranačja u Srbiji, da su beogradski izbori održani samostalno, a ne zajedno s parlamentarnim, predsedničkim ili lokalnim izborima u celoj zemlji.” u Crta, Beogradski izbori 2018 - Finalni izveštaj Crta posmatračke misije, 2018.

— 6

Istinomer, Ubijanje demokratije na lokalnu, <https://www.istinomer.rs/clanak/2489/Ubijanje-demokratije-na-lokalu>

kao što je postupak kandidature i finansiranja izborne kampanje, postojeće zakonodavne odredbe mogu da deluju nepodsticajno za ove partije.

Izborni model, postavljen 2000. godine, nije promenjen do danas. Model koji postoji u Srbiji podrazumeva da se parlamentarni i predsednički izbori sprovode u jednoj izbornoj jedinici. Kod parlamentarnih izbora, mandati se raspodeljuju između zatvorenih izbornih lista koje su osvojile najmanje 5% glasova, odnosno koje su prešle cenzus. Mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika, odnosno putem D'Ontove formule. Predsednički izbori se takođe održavaju primenom dvokružnog većinskog sistema. Ukoliko u prvom krugu ni jedan kandidat ne osvoji više od 50 odsto glasova, u roku od 15 dana sprovodi se ponovljeno glasanje - "drugi krug" - u kome učestvuju dva kandidata koji su osvojili najveći broj glasova.

Ograničenja univerzalnog prava glasa nisu u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima jer se pravo glasa u potpunosti oduzima svim osobama koje su

odlukom suda izgubile poslovnu sposobnost. Ova norma je u suprotnosti je sa članom 29 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, koja garantuje osobama sa invaliditetom da ostvaruju svoja politička prava na jednak način kao i ostali, kao i sa Kopenhaškim dokumentom OEBS-a (stav 7.3 i stav 24) koji ističe da opšte i jednako pravo glasa mora biti garantovano svim građanima, a sva ograničenja moraju biti proporcionalna svrsi zakona. Zbog toga, u svojim izveštajima za Srbiju, OEBS ponavlja preporuku da svako ograničenje opšteg prava glasa ne sme biti primenjivano po automatizmu, već da se o tome mora odlučivati u svakom pojedinačnom slučaju pred sudom.⁷

Još jedna situacija koja je bila prisutna tokom održavanja beogradskih izbora u martu 2018. godine, narušila je jednako i opšte pravo glasa građana Srbije. Lica koja su bila na izdržavanju zatvorske kazne, a imala su pravo glasa na izborima za Skupštinu grada Beograda, to **pravo nisu mogli da ostvare**.⁸

Što se tiče sistema žalbi, kao problem se javlja izuzetno kratak period za njihovo podnošenje. Lice koje inicira

— 7

OEBS - Kancelarija za demokratiju i ljudska prava, Predsednički izbori 2. april 2017. godine - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP, jun 2017. <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/330296?download=true>; OEBS - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Premešeni parlamentarni izbori 24. april 2016 - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP, jul 2016. <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

— 8

Prema dobijenim informacijama koje je CRTA posmatračka misija dobila od Gradske izborne komisije u februaru 2018. godine, glasanje unutar zavoda za izvršenje zavodskih sankcija nije bilo predviđeno, čime je uskraćeno pravo glasa zatvorenicima koji imaju pravo da glasaju na izborima za Skupštinu grada Beograda. Više o ovom pitanju u Crta, Beogradski izbori 2018 - Finalni izveštaj Crta posmatračke misije, 2018.

postupak zaštite izbornog prava to može ostvariti u roku od 24 do 48 časova od trenutka kada je doneta odluka, odnosno izvršena radnja ili učinjen propust. Nasuprot standardima Kodeksa Venecijanske komisije i preporuka o dobroj praksi OSCE/KDLJP posmatračke misije u oblasti izbora, ove preporuke se ne koriste u praksi. Još jedan bitan segment u oblasti zaštite izbornog prava jeste učestvovanje u raspravi povodom izjavljenog prigovora, odnosno žalbe, liste ili birača koji su izjavili prigovor ili podneli žalbu. Problem koji se javlja u praksi jeste izostanak mogućnosti da se učestvuje u raspravi, odnosno stranci u postupku se ne daje mogućnost da raspravlja i iznese dokaze. Sa druge strane, sud ne izvodi dokaze koje je stranka podnela u okviru svog prigovora, odnosno žalbe, a kao jedini dokaz koristi zapisnik o radu biračkog odbora. Ovim nastaje i kolizija sa Ustavom Republike Srbije koji ne predviđa mogućnost isključivanja javnosti u slučaju postupaka zaštite izbornog prava.

Takođe, ne postoje jasno utvrđeni mehanizmi upotrebe vanrednih pravnih sredstava i sudske zaštite u slučajevima povrede izbornih prava. Uzimajući u obzir

da su u izbornom procesu i celokupnom izbornom zakonodavstvu propisani **izuzetno kratki rokovi**, korišćenje vanrednih pravnih sredstava je isključeno i to izričito pravnom normom. Tumačenje ove zakonske norme je više puta ponovljeno i izjašnjavanjem Upravnog suda. Međutim, da bi se sprečile određene protivpravne radnje u narednim izbornim ciklusima, **neophodno je utvrditi uslove kada bi, u nedostatku bilo koje druge opcije, bilo moguće koristiti vanredna pravna sredstva**. Na ovaj način bi se doprinelo otklanjanju nepravilnosti koje su bile karakteristične za prethodne izborne procese. Na primer, parlamentarni izbori 2016. godine su pokazali koliko su institucije nemoćne da spreče određene vidove zloupotreba⁹ usled kojih se čak i legitimnost izbornog procesa dovela u pitanje. Imajući ovo u vidu, potrebno je ovlastiti nadležne institucije - Upravni sud i RIK - da pod određenim uslovima koriste vanredne pravne lekove izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika, koji u članu 97 izričito zabranjuje korišćenje ovog sredstva.¹⁰

Novina koja se javila jeste mogućnost slanja prigovora elektronskim putem. Ovo je ujedno i jedina

— 9

Crta, Parlamentarni izbori
2016 - Završni izveštaj Crta
posmatračke misije, Crta, 2016.

— 10

Ibid

preporuka CRTA posmatračke misije koja je sprovedena nakon završetka izbornog procesa 2017. godine.

Najveći broj preporuka OEBS misije za posmatranje izbora još uvek nije sproveden. U svom izveštaju o sprovođenju predsedničkih izbora u Srbiji 2017. godine, OEBS je uputio 20 preporuka, od čega je devet preporuka označeno kao prioritarno, dok je 11 označeno kao ostale. Analiza Crte pokazuje da su svega jedna prioritarna i dve ostale preporuke delimično ispunjene. Takođe, najveći broj preporuka OEBS misije koje su upućene Srbiji nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2014. i 2016. godine, a koje se nisu ponovile u izveštaju 2017. godine, još uvek nije sproveden. Analiza izveštaja OEBS-a za Srbiju pokazuje da je od ukupno **39 jedinstvenih preporuka** koje je OEBS uputio Srbiji u poslednja tri izborna ciklusa, od 2014. godine do danas, svega šest preporuka delimično sprovedeno, dok je **jedna u potpunosti** sprovedena.

Sa druge strane, na položaj i rad domaćih posmatračkih misija utiču tri faktora. Pre svega, nezavisne posmatračke misije još uvek nisu zakonski regulisane ka-

tegorija. Zatim, ne postoji spremnost donosilaca odluka da uđu u dijalog sa domaćim posmatračkim misijama i da razmotre njihove preporuke. Na kraju, nedostatak prepoznatljivosti posmatračkih misija u zakonu dovodi do toga da se njihov rad u praksi sve više otežava. Tokom održavanja lokalnih izbora u Beogradu 2018. godine, **domaći posmatrači nisu blagovremeno dobili pristup praćenju rada izborne administracije.**¹¹

Svi ovi faktori, uključujući i nedostatak napretka u ispunjavanju preporuka OEBS/KDLJP misije, bude sumnju da će kvalitet izbornog procesa nastaviti da opada u svakom narodnom izbornom procesu.

— II

Crta, Beogradski izbori 2018
- Finalni izveštaj Crta posmatračke misije, 2018.

Izborna administracija - upitna nezavisnost i slab kapacitet

Izuzetno slab napredak države u ispunjavanju preporuka OEBS misije iz jednog u drugi izborni ciklus, kao i nedostatak volje da se uđe u dijalog sa domaćim posmatračkim misijama, dovodi do sve većeg narušavanja kvaliteta okvira za sprovođenje izbora u Srbiji. Brojne propuštene prilike nosilaca javnih ovlašćenja da se unaprede pravni okvir i praksa su dovele do toga da **izbori u Srbiji nisu u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima za demokratske, slobodne i fer izbore.**

Organi zaduženi za sprovođenje izbora, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, suočavaju se sa nedo-

statkom znanja, kapaciteta i profesionalnosti u obavljanju ovog posla. Upravljanje izbornim procesom sve je lošije kako se ide iz centra ka nižim jedinicama vlasti. Najkritičniju tačku predstavljaju birački odbori, koji su ujedno i mesta na kojima građani ostvaruju svoje izbornu pravo i predstavljaju prvu liniju neposrednog susreta građana sa izbornim procesom. Slab kapacitet biračkih odbora bio je tema OEBS izveštaja iz 2014. i 2016. godine i jedna od preporuka zagovarala je za unapređenje njihovog rada kroz standardizovane obuke za njihove članove.¹²

Po prvi put je tokom predsedničkih izbora 2017. godine registrovano da je Republička izborna komisija u svom uputstvu predvidela obavezu za predsednike biračkih odbora i njihove zamenike da unapred prođu trening o izbornim pravilima i procedurama. Iako su obuke organizovane i napravljen je jedan korak napred u ovom pogledu, ne postoje informacije o tome da li je ova aktivnost prošla kroz proces evaluacije i proveren kvalitet održanih obuka. U tom pogledu **ne postoji mogućnost da se utvrdi li su sprovedene obuke doprinele kvalitetnijem sprovođenju izbora.**

— 12

OEBS - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Privremeni parlamentarni izbori 24. april 2016 - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP, jul 2016. <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>;
OEBS - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Privremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014 - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP, maj 2014. <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/119405?download=true>

Kada se radi o znanju građana o procedurama za glasanje, ono pre **potiče iz višedecenijske prakse izlaženja na izbora, a ne iz sistemskog pristupa edukaciji i uputstava koje daju nadležne institucije i organi za sprovođenje izbora.** Interesantan pokazatelj znanja građana Srbije o izborima, izbornom procesu i izbornom sistemu pruža istraživanje o učešću građana u demokratskim procesima, koje Crta sprovodi od 2013. godine. U tom kontekstu je zabeleženo da je znanje građana o izborima veće u godini kada se izbori održavaju.¹³ Međutim, poznavanje osnovnih elemenata izbornog sistema je na izuzetnom niskom nivou.

Jedna od preporuka misije OEBS, koja se takođe ponavlja iz jednog u drugi izveštaj, je da je neophodno da Republička izborna komisija uloži dodatne napore u edukaciju birača. Iako je RIK tokom 2016. i 2017. godine proizvodio i objavljivao edukativne materijale, kampanja za podizanje svesti i znanja građana je ipak bila ograničenog dometa. Ona se zadržala samo na javnim servisima i u nekoliko dnevnih novina, čime je RIK oba puta propustila priliku da sprovede sveobuhvatnu edukaciju birača širom čitave zemlje.¹⁴

— 13

Crta, Istraživanje učešća građana u demokratskim procesima, novembar 2017. <http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf>

— 14

OEBS - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Preвременi parlamentarni izbori 24. april 2016 - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/ KDILJP, jul 2016. <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

Nezavisnost organa za sprovođenje izbora se dovodi u pitanje iz jednog u drugi izborni proces. Problem njihove nezavisnosti izvorno potiče iz samog izbornog zakonodavstva koje uspostavlja i uređuje način funkcionisanja organa za sprovođenje izbora. Republička izborna komisija je formirana Zakonom o izboru narodnih poslanika koji definišu RIK kao nezavisno i samostalno kolegijalno telo koga čine predsednik i šesnaest članova. Narodna skupština većinom glasova bira članove RIK-a u stalnom sastavu. U slučaju održavanja izbora u sastav RIK-a ulaze i predstavnici podnosilaca izborne liste, odnosno predstavnici predlagača kandidata. Bitno je istaći da i sam Zakon napominje da uslove za rad RIK-a obezbeđuje Narodna skupština, jer joj ustupa na korišćenje svoju stručnu službu. Osim toga, članovi RIK-a biraju se u Narodnoj skupštini na predlog poslaničkih grupa. Samim tim, **nezavisnost i samostalnost u radu RIK-a se dovode u pitanje upravo zbog njenog odnosa sa zakonodavnom vlašću od koje zavisi i sastav, ali i rad ovog tela.**

Takođe, Republička izborna komisija se **ne može tretirati kao stalno telo**, prvenstveno zbog toga što

se njen sastav menja sa svakim novim sazivom skupštine, koji su takođe dosta česti kao posledica vanrednih izbora. Takođe, zaposleni u stručnoj službi RIK-a se po okončanju izbornog procesa vraćaju na svoje redovne zadatke u parlament. Samim tim, i samo funkcionisanje RIK-a u periodu između izbora se dovodi u pitanje. S obzirom na ovakvu situaciju, gde članovi stalnog sastava i stručne službe ovog tela faktički nisu stalni, njihova posvećenost unapređenju izbornog procesa u periodu između izbora se dovodi u pitanje.

Transparentnost organa za sprovođenje izbornog procesa nije adekvatno regulisana u zakonodavnom okviru. Zakon o izboru narodnih poslovnika šturo navodi da je rad Republičke izborne komisije javan. Javnost rada Republičke izborne komisije je malo bolje, odnosno preciznije, definisana Poslovníkom o radu ovog tela, odnosno u Uputstvu za sprovođenje izbora. U ovom dokumentu se navodi da su sednice ovog tela javne, kao i da je omogućeno prisustvo akreditovanih stranih i domaćih posmatračkih misija, kao i predstavnika medija. Poslovník i uputstva za sprovođenje izbora se u najvećoj meri

zatim prepisuju u lokalnim izbornim administracijama. Iako se rad RIK-a smatra javnim, prenos sednica uživo nije predviđen. Jedini put kada je RIK svoju sednicu prenosila se dogodila 2016. godine, kada je organizovano brojanje glasova pred kamerama usled kontroverzi u vezi teškim greškama u logičko-računskim operacijama na 164 biračkih mesta, što predstavlja presedan u radu izborne administracije.¹⁵

Transparentnost organa za sprovođenje izbora u periodu pre izbornog dana se vezuje za transparentnost rada RIK-a u procesu donošenja odluka i vršenja priprema za izborni dan, kako bi on prošao bez nepravilnosti i u skladu sa zakonom.¹⁶ Međutim, RIK ne uspeva da odgovori na sve veće interesovanje javnosti da prati rad ovog tela. Komunikacijom putem sajta, odnosno društvenih mreža i medija, RIK prenosi samo najosnovnije zaključke i kratke informacije sa održanih sednica, koje u najvećem broju slučajeva nisu duže od dva paragrafa. Javnost se jedino može osloniti na rad medija koji povremeno šalju svoje novinarske ekipe da prenose sednice. **Zabrinjava praksa da RIK ne objavljuje tabelarne**

— 15

Crta, Parlamentarni izbori 2016 - Završni izveštaj Crta posmatračke misije, Crta, 2016.

— 16

CRTA, Pravo građana na slobodne izbore i uloga izbornih organa, januar 2018. http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_05-pravo-gradjana-NOV0.pdf

prikaze stalnog i proširenog sastava biračkih odbora, kao ni ishode odlučivanja po pojedinačnim prigovorima, što otežava zaštitu izbornog prava.¹⁷

Birački spisak - izvor nepoverenja i sumnji u zloupotrebe

Birački spisak je stalan i administriran od strane Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u elektronskom obliku. Prema Zakonu o jedinstvenom biračkom spisku, upis u spisak je uslov za ostvarivanje biračkog prava. Takođe, birač može biti samo jednom upisan u birački spisak.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave vodi računa o tačnosti podataka u jedinstvenom biračkom spiskom, odnosno vodi računa o njegovoj ažurnosti. Ovaj postupak, ministarstvo sprovodi prikupljanjem i proveravanjem podataka na osnovu evidencija lokal-

nih samouprava i informacija koje dostavljaju državne institucije. Takođe, izmene u biračkom spisku - upis, brisanje, izmena, dopuna ili ispravka - vrše se i na zahtev birača, tako što birači mogu sami da imaju uvid u svoje podatke, ali ne i u podatke drugih upisanih birača.

Međutim, u nalazima OEBS-a i domaćih posmatračkih misija, birački spisak je istaknut kao jedan od ključnih problema u izbornom procesu. Poslednjih godina evidentan je trend zloupotrebe biračkog spiska, što se može protumačiti kao posledica neažurnosti i zastarelosti podataka. OEBS, u jednom od svojih izveštaja ističe da manjak transparentnosti u procesu registracije birača i upravljanja biračkim spiskom ima negativan uticaj na poverenje javnosti u tačnost podataka, kao i da to nije u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

Crta posmatračka misija je prilikom održavanja predsedničkih izbora 2017. godine utvrdila da je na 16 odsto biračkih mesta bilo pojedinačnih slučajeva gde su ljudi prijavljivali da su se nalazili u elektronskom biračkom spisku, a nisu bili nađeni u izvodu iz biračkog

spiska na izborni dan. Ukupan broj birača na koje se odnosila ova nepravilnost iznosio je 0,2 odsto.¹⁸ Takođe, Crta posmatračkoj misiji se tokom beogradskih izbora 2018. godine obratio značajan broj građana s pitanjima u vezi sa dostavljenim pozivima za glasanje na adrese ljudi koji nikada nisu živeli na istim, na adrese umrih ljudi ili ljudi koji su promenili prebivalište pre više godina. Ove situacije su zabeležene i tokom izbornih procesa u 2017. i 2016. godini.

Prisutnost ovakvih slučajeva unosi zabunu i dovodi do daljeg narušavanja poverenja građana u izborni proces. Osim toga, sve je prisutniji strah da neko može zloupotrebiti nečiji glas – posebno onih osoba za koje se zna da su preminule ili da ne mogu ostvariti svoje biračko pravo.

Jednostavno kandidovanje - jednostavne zloupotrebe

Prema Zakonu o političkim strankama, za osnivanje političke stranke je potrebno prikupiti 10.000 potpisa punoletnih i poslovno sposobnih građana Republike Srbije. Za osnivanje političke stranke nacionalne manjine, broj potrebnih potpisa iznosi 1000.

Međutim, u Zakonu o izboru narodnih poslanika koji uređuje registraciju izbornih lista, situacija je drugačija kada su u pitanju nacionalne manjine. Dok je za potvrdu liste neophodno prikupiti i sudski overiti **10.000 potpisa birača, isti uslovi važe i za listu nacionalne manjine**. Na lokalnim izborima, Zakon o lokalnim izborima

propisuje drugačije uslove za registraciju lista, ograničavajući broj potrebnih potpisa na 30 po svakom kandidatu na izbornoj listi. Izuzetak su opštine koje imaju do 20.000 stanovnika, gde je dovoljno da listu podrži 200 birača.

Pitanje statusa stranke nacionalne manjine u izbornom procesu je bitno iz razloga što one učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile **manje od 5%** glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Ovakvi uslovi za raspodelu mandata se nazivaju **“prirodni prag”**. Dve činjenice koje čine status stranaka nacionalnih manjina specifičnim - manji broj potpisa prilikom registracije i manje glasova podrške birača za ulazak u parlament - mogu dovesti do zloupotrebe položaja stranke nacionalne manjine motivisane samo jednim ciljem, osvajanjem poslaničkih mesta. Interesantno je spomenuti da je prilikom izbora 2012. godine stranka “Nijedan od ponuđenih odgovora” zloupotrebila položaj manjinske stranke, jer se registrovala kao manjinska stranka Vlaha, iako nigde u njihovom statutu nije vidljivo da zastupaju interese ove nacionalne manjine. Ova stranka je tako-

đe sačekala kako poslednji dan za prijavu tako i podnošenje kandidatura svih ostalih lista, čime se poigrala sa izbornim listićem stavivši sebe na poslednje mesto.¹⁹ Veliki broj građana koji su bili indiferentni prema političkim kandidatima ili neopredeljeni, su tim potezom bili dovedeni u zabludu navođenjem da zaokruže “nijedan od ponuđenih odgovora”.

Kada je reč o izbornom jemstvu, ono se reguliše Zakonom o finansiranju političkih stranaka. Politički subjekat koji učestvuje na izborima garantuje da će vratiti iznos sredstava dobijenih iz javnih izvora za finansiranje izborne kampanje ukoliko ne osvoji 1% važećih glasova, odnosno 0,2% kada je reč o političkim subjektima koji zastupaju interese nacionalnih manjina.

U OEBS-ovoj preporuci se navodi predlog da se zakonodavstvo uredi tako da pruži mogućnost građanima da se kandiduju kao samostalni kandidati, što aktuelnim zakonodavstvom i izbornim sistemom nije slučaj.

Proces overe potpisa je promenjen prilikom izbora

2017. godine. Ova promena je rezultat **uvođenja funkcije javnog beležnika u pravni sistem Srbije**. Overavanje potpisa uklonjeno je iz nadležnosti lokalnih sudova i preneto je na delatnost javnog beležništva. Ova promena postupka za overu potpisa utrla je put za doslednost i pravnu sigurnost u toj fazi izbornog procesa, ali je izazvala **zabrinutost javnosti o jednakoj dostupnosti javnih beležnika za sve kandidate**.

Položaj žena u izbornim procesima definisan je u mnogobrojnim međunarodnim dokumentima ali i u Zakonu o izboru narodnih poslanika iz 2011. godine. Važno je napomenuti da Zakon o izboru narodnih poslanika jedini reguliše položaj žena.²⁰ Prilikom izbora 2016. godine, Crta posmatračka misija uočila je da se RIK pridržavao zakonskih odredbi i omogućio zastupljenost žena u izbornom procesu u skladu sa njima. Zakon o izboru narodnih poslanika se takođe predviđa pozitivna diskriminacija (afirmativna akcija) prema pripadnicima manje zastupljenog pola na izbornoj listi. Kako su u političkom životu u Srbiji žene manje zastupljene, ovakav član Zakona neposredno utiče na povećanje zastuplje-

— 19

Redni broj na listiću na parlamentarnim izborima se određuje redosledom podnošenja izborne liste, dok je na predsedničkim redosled uslovljen žrebom.

— 20

Crta, Parlamentarni izbori 2016 - Završni izveštaj Crta posmatračke misije, 2016. <http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/02/Finalni-izvestaj-parlamentarni-izbori-2016.pdf>

nosti žena na izbornim listama. Skupština Republike Srbije trenutno broji 250 poslanika od kojih su 94 žene što iznosi 37,6% od ukupnog broja. Ovaj podatak pokazuje da norma daje pozitivne rezultate u korist manje zastupljenog pola.

Deklaracijom UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina iz 1992. godine predviđeno je da se „promocijom i zaštitom prava pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina doprinosi političkoj i socijalnoj stabilnosti država u kojima žive“. Takođe, Ustavom i Zakonom su zagarantovana prava o učestvovanju u izbornoj trci.

Republika Srbija je multinacionalna sredina u čijem sastavu su pored Srba najbrojniji Mađari, Romi i Bošnjaci. Položaj nacionalnih manjina regulisan je tako da svako ko je prepoznat od izvršne vlasti može učestvovati u izboru narodnih poslanika. Prema članu 81 Zakona o izboru narodnih poslanika ustanovljena je pozitivna diskriminacija prema kojoj stranke nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobile manje

od 5 odsto glasova od ukupnog broja birača koji su glasali (tzv. prirodni prag).

Prema podacima sa poslednjih parlamentarnih izbora iz 2016. godine broj dobijenih mandata političkih stranaka nacionalnih manjina je sledeći: Savez Vojvođanskih Mađara 1,5% glasova – 4 mandata, Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (sada Stranka pomirenja i pravde) 0,86 % glasova - 2 mandata, SDA 0,80% - 2 mandata, Zelena stranka 0,63% - 1 mandat i Partija za demokratsko delovanje Ardita Sinani 0,43% - 1 mandat.

Shodno Zakonu o izborima za narodne poslanike podnosiocima izbornih lista utvrđuje se položaj nacionalne manjine u kontekstu izbora. U praksi, ovo ovlašćenje je u koliziji sa Zakonom o političkim strankama koji reguliše registraciju manjinskih stranaka, a samim tim i definiše njihov položaj. Posmatrajući tok celog izbornog procesa sa aspekta rada izbornih organa, a prevažodno RIK-a i Upravnog suda, evidentno je da se u praksi ova dva propisa sudaraju. Ovo je došlo do izražaja u slučajevima odlučivanja o tome ko ima pravo na

status stranke nacionalne manjine, imena izbornih lista, poništavanje izbora "ex-officio", kada je RIK zauzimao stavove na osnovu jednog tumačenja propisa, a Ustavni sud je zauzimao suprotno stanovište.

Mediji u kampanji bez kraja

Zakon o izboru narodnih poslanika definiše da predstavljanje izbornih lista i kandidata u medijima, odnosno u radio i televizijskim programima stanica čiji je osnivač država, počinje danom raspisivanja izborne kampanje. Zakon o elektronskim medijima definiše da pružalac medijske usluge nužno mora da poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje. Međutim, ove odredbe su neprecizne da odrede tačno trajanje kampanje, dok se sve češće dešava da je izborna i “navijačka” atmosfera u medijima prisutna i mnogo pre zvaničnog početka kampanje, a često i nakon izbora.²¹

Prema istraživanju Crta posmatračke misije o medijском izveštavanju tokom tri meseca koja su prethodila raspisivanju beogradskih izbora, zabeleženo je da je

svakodnevno objavljivano u proseku oko 20 medijskih priloga koji su se bavili tom temom.²² Kampanja za beogradske izbore je završena sa većom zastupljenošću stranaka na vlasti u odnosu na opozicione izborne liste, iako se ta razlika kako se bližio kraj kampanje. Na smanjenje razlike uticao je ukupan broj izbornih lista, kao i obaveza elektronskih medija da u glavnim informativnim emisijama, u posebnom izbornom bloku, prenose aktivnosti svih izbornih lista.²³ Slična situacija je zabeležena i u izbornim ciklusima 2016. i 2017. godine.

Zakon o oglašavanju predviđa novčane kazne za prekršaje emitera prilikom nedozvoljenog oglašavanja, kao i Zakon o elektronskim medijima, koji kao prekršaje tretira govor mržnje, zaštitu maloletnika, kao i ne postupanje u skladu sa propisanim merama REM-a za narušavanje medijskog pluralizma. Međutim, zakonima nisu direktno tretirani slučajevi koji se odnose na vođenje funkcionerske kampanje u medijima i prikrivene kampanje, koje se mogu podvoditi pod obavezu slobodnog, istinitog, objektivnog, potpunog i blagovremenog informisanja²⁴ a njeno kršenje tretirati izricanjem mera

— 21

Crta, Beogradski izbori 2018 – Kampanja pre kampanje, Crta, 2018.

— 23

Crta, Beogradski izbori 2018 - Finalni izveštaj Crta posmatračke misije, 2018.

— 22

Crta, Beogradski izbori 2018 – Kampanja pre kampanje, 2018. <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/CRTA-nalazi-medija-monitoringa-Kampanja-pre-kampanje.pdf>

— 24

Član 47 Zakona o elektronskim medijima.

od strane REM-a²⁵.

Postavlja se pitanje da li propisivanje kazni dugoročno vodi ka rešavanju problema, s obzirom na činjenicu da se veoma često pravni subjekt radije opredeljuje da plati nego da promeni svoje ponašanje, kao što nam pokazuje iskustvo sa obveznicima Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Sa druge strane, postavlja se pitanje da li isticanje kazni, kao instrumenta za promenu određenog ponašanja, može da odvede i u drugu krajnost i bude zloupotrebjeno za potrebe cenzurisanja medijskog sadržaja, čime bi najviše bili pogođeni lokalni mediji.

Iako zakonski okvir predviđa da svi izborni akteri imaju jednak pristup oglašavanju u medijima i predviđa sankcije za emitere koji ne poštuju ovu obavezu, iz jednog u drugi izborni ciklus se javlja problem prakse u kojoj dolazi do nesrazmerne reprezentacije izbornih lista koje pripadaju trenutnoj vlasti i onih koje pripadaju opoziciji.

— 25

Član 28 Zakona o elektronskim medijima.

— 26

Zakon o javnim medijskim servisima 2016, čl. 7, stav 8

Važno je spomenuti štampane medije, čija upotreba tokom izborne kampanje nije najpreciznije definisana. Zakonu o oglašavanju navodi ograničenja koja se teže mogu dovesti u vezu sa zloupotrebom prilikom oglašavanja u štampi. Prilikom predsedničkih izbora 2017. godine dominiralo je reklamiranje kandidata vladajuće političke partije. Važno je posebno istaći slučaj kada je, neposredno pred izbornu tišinu, 6 od 8 nacionalnih novina osvanulo sa omotom na kojem je bila reklama kandidata za predsednika Aleksandra Vučića. Novine koje su sadržale ovakvu vrstu reklame bile su Alo, Blic, Večernje novosti, Kurir, Politika i Srpski telegraf, dok Danas i Informer nisu sadržale ovakav vid uniformnog oglašavanja. Takođe, prilikom beogradskih izbora 2018. godine u štampanim medijima je uočeno znatno favorizovanje vladajuće partije i pristrasnost u svakom smislu.

Primetno je i zloupotrebljavanje javnog servisa Srbije, na Radio televiziji Srbije i Radio televiziji Vojvodine, kao i u svim medijima sa nacionalnom frekvencijom, gde je najveći deo kampanje bio i najviše vidljiv. Iako se u Zakonu o javnim medijskim servisima²⁶ navodi da

je predstavljanje besplatno i jednako za sve političke stranke i kandidate koji imaju potvrđene izborne liste, u praksi je drugačije. Najveći deo medijskog prostora dobile su vladajuće partije gde su emisije tokom kampanje i bile najpristrasnije. U emisijama javnog servisa često su gostovali isti ljudi. Analizom, ne samo beogradskih izbora iz 2018. godine, već i nekoliko izbornih ciklusa unazad, izborna slika u medijima, što štampanim što elektronskim ostaje ista ista. Dominantan je položaj vladajuće političke partije u medijima, visoko je prisustvo propagande i pristrasnosti u medijskom izveštavanju, što dovodi do zaključka da je celokupna situacija sa oglašavanjem jasan pokazatelj neetičkog izveštavanja.

Jedna od ključnih institucija koja sprovodi nadzor nad medijskim prostorom u Srbiji, sa ciljem da obezbedi građanima objektivno, istinito i potpuno informisanje, kao i jednaku predstavljenost izbornih lista i kandidata u medijskom okruženju je Regulatorno telo za elektronske medije (REM). Nezavisnost ove institucije garantovana je Zakonom o elektronskim medijima, dok je njegova važnost utoliko veća što predstavlja jedinu instituciju

koja ima pravo da nadzire aktivnosti elektronskih medija. REM definiše okvir u kome se mediji i politički subjekti mogu kretati, tumači zakonske odredbe, a raspoložive i mogućnošću izricanja sankcija onima koji prekrše odredbe Pravilnika ove institucije.

Međutim, REM, kao samostalan i nezavisan organ osnovan Zakonom o elektronskim medijima, u poslednja tri izborna ciklusa ne vrši svoju funkciju u praćenju kampanje i reagovanju na zloupotrebe. REM nije objavio izveštaj o kampanji posle parlamentarnih izbora 2016. godine, dok je 2017. godine – uprkos zakonskoj obavezi – prvi put odlučio da neće ni proaktivno pratiti izveštavanje elektronskih medija o kampanji već će postupati samo po žalbama građana. Javnost je zbog toga ostala uskraćena za zvanične podatke, a podaci koji su dolazili iz nevladinog sektora – koji je radio posao REM-a – pokazivali su ogromnu medijsku dominaciju budućeg predsednika. Ista situacija se ponovila i tokom beogradskih izbora 2018. godine.

Nezavisnost ovog tela upitna je i sa stanovišta zako-

nodavnog okvira i prakse izbora članova njegovog Saveta. Naime, od 2016. godine, Savet REM-a funkcioniše u nepotpunom sastavu - odnosno sa 6 od 9 članova. Ovo je značajno i iz ugla da četiri člana Saveta dolaze iz isključivo političkih tela - nadležnih odbora parlamenta, Skupštine AP Vojvodine i nacionalnih saveta nacionalnih manjina - čime je povećan prostor za upliv političkog uticaja.²⁷ Kao dodatni problemi koji se ređaju i imaju negativan uticaj na nezavisnost i rad institucije su činjenice da od 2014. godine, kada je uvedeno pravilo razmatranja izveštaja REM-a od strane parlamenta, nadležni Odbor za kulturu i informisanje niti jednom o njima nije raspravljao; zatim da je javnost rada REM-a narušena uzimajući u obzir nedovoljno transparentan i nejasan proces odlučivanja; kao i da REM ne prepoznaje ulogu domaćih i stranih posmatrača, koji su time onemogućeni da prate rad jednog od najznačajnijih tela u izbornom procesu.²⁸

Navedeni problemi se značajno odražavaju na postupanje institucije u izbornom procesu, kada praksa

— 27

Crta, Predizborna tišina u REM-u: Uloga regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu, 2018. http://cra.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf

— 28

Ibid

demantuje zakonom postavljenu nezavisnost REM-a. Do 2014. godine, REM je objavljivao izveštaje o medijskoj kampanji, uključujući predsedničke, parlamentarne i lokalne izbore, sa namerom da izvesti javnost o ravnopravnoj zastupljenosti kandidata, uočenim nereglarnostima i svojim postupanjem u ovakvim slučajevima. REM u ovom periodu nije objavljivao samo završne, već i periodične izveštaje u toku same kampanje. Međutim, od 2016. godine, REM prestaje da objavljuje izveštaje. Tokom izbora 2017. godine, REM je primio 42 prijave, ali je razmotrio svega tri. U 2018. godini, tokom beogradskih izbora, nije poznato da je REM postupao po prijavama građana. Jedini podaci koji su dostupni je da je REM odbacio svih 318 žalbi primljenih tokom ovog izbornog procesa kroz građansku kampanju pokrenutu od strane CRTE. Ovu informaciju je REM izneo u javnom saopštenju, nazvavši ih orkestriranom akcijom civilnog društva i medija protiv REM-a. **Postupci REM-a u izbornim ciklusima ukazuju na moguće postojanje političkog uticaja na rad ove nezavisne institucije, koji je za posledicu ima izuzimanje REM-a iz sopstvenih ovlašćenja u izbornim procesima.**

Finansiranje kampanje - svom snagom i bez posledica

U izbornom sistemu Srbije, kada se govori o finansiranju izbornih kampanja, govori se o aktivnostima političkih stranaka, koalicija i grupa građana, odnosno predlagača kandidata kada se radi o predsedničkim izborima, a ne samih kandidata na izborima.²⁹ Aktuelni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti predviđa mogućnost korišćenja sredstava iz republičkog budžeta za potrebe finansiranja kampanje. Od ukupno određenih sredstava, koje iznose 0,07% budžeta, u periodu sprovođenja kampanje svi izborni akteri na jednake delove dele 20% iznosa. Preostalih 80% iznosa se dodeljuje “podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmerno broju osvojenih mandata, u roku od pet dana od dana proglašenja izbornih rezultata”³⁰.

Međutim, svrha trošenja sredstava u izornoj kampanji nije precizno regulisana. Trošenje sredstava u kampanji je ograničena jedino njihovim iznosom, koji je neograničen kada se radi o sredstvima koje stranka sama prikuplja, što je suprotno međunarodnim standardima i dobrom praksom za slobodne i fer izbore.³¹ Srbija je ujedno i jedina zemlja u regionu koja nema nikakva ograničenja na ukupna sredstva koje stranke mogu prikupljati za kampanju.³²

Time, izorno zakonodavstvo postavlja učesnike u izbornom procesu u neravnopravan položaj, stvaranjem jaza između velikih i malih partija, parlamentarnih i vanparlamentarnih, dok naročito velike posledice ostavlja na nove aktere i građanske pokrete koji prvi put ulaze u izbornu trku. Ovaj jaz je naročito produbljen poslednjim izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti 2014. godine, kada je parlamentarnim strankama omogućeno da sredstva iz javnih izvora, namenjenih finansiranju njihovih redovnih aktivnosti koriste za finansiranje izborne kampanje.³³

— 29
Nenadić, Nemanja, “Finansiranje političkih partija: kontrola i nadzor” u Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, 2011, 96.

— 30
Pogledati član 21 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

— 31
Council of Europe, Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

— 32
BIRN, *Partijske igre: SNS i prijava za pranje novca*, oktobar 2017, <https://javno.rs/analiza/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca>

— 33
Za više informacija pogledajte: Transparentnost Srbija, *Kampanja o trošku građana – kada objavljeno ne znači iverljivo: Izveštaj o monitoringu (finansiranja) kampanje za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore održane u Republici Srbiji, pred izbore od 24. aprila 2016*, http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Nalaz_o_monitoringu_izborne_kampanje_TS_jul-2016.pdf

U svojim preporukama iz izveštaja sa pralamentarnih izbora 2014. godine, OEBS ističe potrebu da se "razmotri obezbeđivanje jednakih mogućnosti za izborne kandidate u toku kampanje, u skladu sa izbornom praksom, tako što će se zakonom propisati opravdani limiti troškova kampanje"³⁴. Na ovu preporuku je OEBS referencirao u svojim narednim izveštajima iz 2016. i 2017. godine i ona se do danas tretira kao **neispunjena**.

Pored sredstava iz javnih izvora, akteri u izbornom procesu mogu da koriste i privatne izvore finansiranja za potrebe sprovođenja kampanje. Privatni izvori finansiranja obuhvataju sredstva iz donacija, odnosno priloga fizičkih i pravnih lica³⁵, sopstvenih sredstava, kredita i zajmova. Priloge fizičkih i pravnih lica akteri mogu da prikupljaju i u periodu između izbora, kao i tokom izbornog procesa, a zatim ih troše u sprovođenju kampanje.

Maksimalni iznos priloga fizičkih lica iznosi 20 prosečnih mesečnih zarada, dok je zakonom utvrđena obaveza da se svi iznosi koji premašuju ovu granicu javno objavljuju u roku od 8 dana od dana donacije koja je

premašila iznos. Ista je situacija i kod priloga od strane pravnih lica, s razlikom u limitu koji u ovom slučaju predstavlja 200 prosečnih mesečnih zarada.³⁶

Međutim, u praksi ova pravila mogu da budu iskorišćena i tako da prikriju poreklo novca, što je otkriveno 2017. da se dogodilo u kampanji za parlamentarne izbore 2014. godine. Podaci iz izveštaja Srpske napredne stranke o finansiranju kampanje pokazuju veliki broj pojedinaca koji je ovoj stranci donirao sumu od 40.000,00 dinara koja se u tom trenutku nalazila neposredno ispod granice jedne prosečne zarade, koja je u trenutku izbora iznosila 48.000,00 dinara. U zbiru, Srpska napredna stranka je od ovih pojedinačnih i identičnih donacija prikupila više 2 miliona evra, odnosno više od trećine budžeta za kampanju. Istraživački novinari BIRN-a su prikupili izjave nekoliko građana koji su učestvovali kao donatori ovih iznosa, koji su naveli da su im funkcioneri ove stranke davali novac u navedenom iznosom sa instrukcijama da ga doniraju stranci.³⁷ Pored namere da se prikrije poreklo novca, ovde možemo govoriti i o pristicima na birače. Sve ovo je dovelo do toga da Agencija

— 34

BIRN, *Partijske igre: SNS i prijava za pranje novca*, oktobar 2017, <https://javno.rs/analiza/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca>

— 35

Koja ne mogu da se bave javnom delatnošću ili da budu neprofitna udruženja, član 12 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

— 36

Pogledati član 10 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

— 37

BIRN, *Partijske igre: SNS i prijava za pranje novca*, oktobar 2017, <https://javno.rs/analiza/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca>

za borbu protiv korupcije reaguje i zatraži od Višeg javnog tužilaštva u Beogradu da pokrene postupak protiv Srpske napredne stranke.³⁸

Slična situacija se, međutim, u tolikom obimu nije ponovila na izborima 2016. godine, gde se kao jedan razlog može navesti uvođenje mogućnosti da se kampanja finansira iz sredstava namenjenih redovnom radu stranke nakon izmena Zakona o finansiranju partijskih aktivnosti 2014. godine.³⁹

Jedna od preporuka OEBS/KDLJP misije, koja je prisutna u izveštajima 2014, 2016. i 2017. godine za Srbiju, istaknuto je da je neophodno da se ojača transparentnost u finansiranju partijskih aktivnosti i izborne kampanje. Ova preporuka, između ostalog, podrazumeva obavezu za izborne aktere da podnose periodične finansijske izveštaje Agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija), kao i da finalne izveštaje, zajedno sa svojim zaključcima, Agencija blagovremeno objavljuje. Preporučeno je takođe i uvođenje sankcija za nepoštovanje ovih obaveza.

— 38

Pogledajte dopis Agencije za borbu protiv korupcije Višem javnom tužilaštvu, <https://javno.rs/assets/ANALIZE/Partijske-igre/vise-javno-tuzilastvo.pdf>

— 39

BIRN, *Partijske igre: SNS i prijava za pranje novca*, oktobar 2017, <https://javno.rs/analiza/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca>

Međutim, aktuelni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, usvojen 2011. i izmenjen 2014. godine, ne predviđa obavezu za Agenciju da objavljuje svoje zaključke o izveštajima o finansiranju kampanje. Takođe, ovaj Zakon ne precizira ni rok do kog je Agencija dužna da objavi finalne finansijske izveštaje.

Finansiranje od strane stranih država i lica je strogo zabranjeno Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, međutim zakonom se ne precizira jasno kao krivično delo. Dozvoljeno je da međunarodna politička udruženja doniraju domaće aktere u izbornom procesu, ali ne i u novcu.

Zloupotreba javnih resursa je česta pojava u izbornim procesima u Srbiji, koja je prepoznata u izveštajima domaćih i međunarodnih posmatračkih misija. U svojim izveštajima OEBS Međutim, sam pojam zloupotrebe javnih resursa nije precizno definisan postojećim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. U ovom pogledu, aktuelno zakonodavstvo Republike Srbije i dalje nije

usaglašeno sa međunarodnim standardima i primerima dobre prakse za slobodne i fer izbore, koje između ostalog predstavljaju i obavezu iz procesa pristupanja Evropskoj uniji u Poglavlju 23, ali i je i predmet preporuka antikorupcijskog tela Saveta Evrope (GRECO). Pored toga, izveštaji OEBS-a i prateće preporuke već godinama unazad ukazuju na potrebu da se preduzmu hitne mere u cilju daljeg sprečavanja zloupotrebe javnih resursa i obezbeđivanja veće transparentnosti u finansiranju izborne kampanje. **Došlo je i do značajnog povećanja broja situacija koje mogu da se opišu kao zloupotreba javnih resursa tokom sprovođenja lokalnih izbora u Beogradu 2018. godine.**

Agencija za borbu protiv korupcije je jedna od ključnih institucija u vršenju nadzora nad uslovima koji treba da obezbede slobodne i fer izbore u Srbiji. Svoju važnost crpi iz činjenice da je u pitanju nezavisna i samostalna institucija, koja prati ponašanje izbornih aktera. Međutim, i pored toga što Agencija u drugim poljima svog delovanja ostvaruje određeni napredak, to ne može da bude zaključak kada se radi o njenom delovanju u izbor-

nom procesu. Kao ni REM, ni ova nezavisna institucija od velikog značaja za tok izbornog procesa i ponašanje političkih aktera u njemu – ne funkcioniše bez velikih problema i kontroverzi.

Agencija ne uspeva da prepozna i da ostvari ključne uloge koje ima u izbornom procesu: da prati i reaguje povodom zloupotrebe javnih resursa i funkcionersku kampanju. Zatim, nezavisnost agencije je ozbiljno dovedena u pitanje, prvo činjenicom da se ne poštuju procedure koje treba da obezbede njenu nezavisnost, a zatim i postupkom izbora članova ovog tela.⁴⁰ Ovakve situacije, koje utiču na to da Agencija ne ostvaruje svrhu svog postojanja, doprinose tome da se ugled ove institucije i poverenje javnosti u nju sve više urušavaju.

U prethodnim izbornim ciklusima Agencija nije uspeła da pravovremeno iskoristi svoju nadležnost da utiče na ponašanje aktera u izbornom procesu i da obezbedi ravnopravno okruženje za sprovođenje političke utakmice.⁴¹ Tokom izbornih procesa 2017. i 2018. godine, Agencija nije preporučila pokretanje niti jednog postup-

— 40

Crta, Kula od karata: Nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu, 2018. http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_01-kula-od-karata-NOVO-NOVO.pdf

— 41

Crta, Predsednički izbori 2017 - Finalni izveštaj, <https://bit.ly/2MjEDG7>

ka za kršenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Reakcija je izostala i uprkos činjenici da su domaće posmatračke misije podnosile dokumentovane dokaze o zloupotreba javnih resursa i funkcionerskoj kampanji. Ovo je interesantno, s obzirom na to da je Agencija u sopstvenom izveštaju o predsedničkim izborima 2017. godine navela da su uočene i zloupotreba javnih resursa i funkcionerska kampanja, odnosno “da određeni politički subjekti sprovode aktivnosti koje se ne mogu okarakterisati kao političke - deljenje pomoći slabije situiranim građanima, organizovanje besplatnih lekarskih pregleda, dobrovoljno davanje krvi...”.⁴² Nakon ovoga, Agencija je zaključila da je reč o pojavama koje nisu novina i da će Agencija nastaviti da inicira postupke pred nadležnim organizma za kršenje zakona, kao što je to radila i ranije.⁴³

Međutim, nije moguće pouzdano tvrditi da li je Agencija preporučila pokretanje niti jednog postupka, osim za prijave koje su podnosile posmatračke misije, mediji i organizacije civilnog društva, jer Agencija nema zakonsku obavezu da objavljuje odluke o postupanju po

prigovorima.⁴⁴

Nakon nekoliko propalih konkursa za izbor novog direktora Agencije, neposredno pred raspisivanje beogradskih izbora, Agencija je dobila novog direktora. Međutim, u javnost je odmah dospela informacija da je novoizabrani direktor bio član i donator vladajuće Srpske napredne stranke, što baca senku na nezavisnost ove institucije. I pre ovog slučaja, Agencija je funkcionisala otežano: prethodna direktorka je dala ostavku nakon samo dva meseca obavljanja funkcije, a Narodna skupština i skupštinski odbor nadležan za odabir budućih članova Odbora Agencije u protekle tri godine su u Odbor Agencije birali politički podobne kandidate, dok su izbor i raspravu o drugim kandidatima (poput kandidata udruženja novinara ili zajedničkog kandidata Ombudsmana i Poverenika) odbijali i da stave na dnevni red.

Izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koje bi trebalo da ojačaju ulogu Agencije u prevenciji korupcije, nisu sprovedene u roku koji je predviđen Akcionim planom za poglavlje 23. Dodatno, Nacrt zakona

— 42

Saopštenje za javnost Agencije za borbu protiv korupcije, <https://bit.ly/2z8MoLF>

— 43

Ibid.

— 44

Crta, *Kula od karata: Nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, januar 2018. http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_01-kula-od-karata-NOVO-NOVO.pdf

o sprečavanju korupcije, koji treba da zameni postojeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, svojim rešenjima **ne otklanja ključni kamen spoticanja u adekvatnom praćenju izbornog procesa - razdvajanje aktivnosti države i partije**. Dosadašnje rešenje koje je doprinelo tome da se granica zamagli, jednostavno je prepisano u nacrtu novog zakona.

Ovakva situacija je zabrinjavajuća, s obzirom na to da funkcionerska kampanja predstavlja poseban vid zloupotrebe javnih resursa, koji je podjednako raširen u izbornom procesu. Što se tiče relevantnog zakonskog okvira, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u članu 29. eksplicitno zabranjuje funkcionerima da koriste javne resurse. Aktuelni zakon ide korak dalje i predviđa da su funkcioneri dužni da uvek nedvosmisleno predоче sagovornicima i javnosti da li iznose stav organa u kojem vrše javnu funkciju ili stav političkog subjekta. Međutim, ova odredba zakona ne obavezuje funkcionere koji se biraju neposredno od građana (pre svega predsednika Republike Srbije). Funkcioneri se u slučaju kršenja člana 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv

korupcije mogu susresti s prekršajnom odgovornošću i novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara. Funkcionerska kampanja može biti tretirana i kao krivično delo, prema članu 359 Krivičnog zakonika, koji zabranjuje funkcionerima da koristeći svoj položaj stiču korist za sebe ili za nekog drugog.

Ipak, učešće nosilaca javne vlasti u izbornoj kampanji predstavlja uobičajenu pojavu u izbornom procesu i prisutna je kako na republičkim, tako i u lokalnim izborima. Eksplicitna i česta pojava funkcionera u kampanji, koji sa svojih javnih pozicija, u javnim nastupima i u medijima, ističu i zagovaraju partijske interese, koriste javne resurse i svoje redovne aktivnosti u okviru radnog vremena da promovišu rezultate vlasti kao rezultate partije, obeležili su izborne procese 2016, 2017. i 2018. godine.

Vođenje kampanje za predsednika republike sa mesta predsednika vlade obeležilo je predsedničke izbore 2017. godine. Kampanja za beogradske izbore 2018. godine je interesantna zbog toga što je osim zabeleženih

11 ministara u aktuelnoj Vladi, u njoj učestvovala i predsednica Vlade, kao i predsednik Republike. Takođe, zabeleženo je da su republički funkcioneri eksplicitno koristili svoju poziciju u kampanjske svrhe, dok su gradski funkcioneri to radili skriveno – intenzivno sprovodeći svoje redovne aktivnosti tokom trajanja kampanje. Važno je izdvojiti i činjenicu da se tokom beogradskih izbora svakodnevno održavao veliki broj kulturnih, zabavnih i rekreativnih programa u organizaciji svih beogradskih opština, dok je u velikom broju slučajeva utvrđeno da je skriveni cilj ovih događaja bila promocija liste Srpske napredne stranke - partije koja je na vlasti u skoro svim beogradskim opštinama.⁴⁵

Ponavljala se praksa da se gradske, ali i republičke, funkcije koriste u stranačkoj promociji kod skoro svih lista (vladajućih ili opozicionih) koje imaju svoje predstavnike u institucijama, a koji se na bilo koji način ističu i poznati su javnosti.

Ako otvorena kampanja podrazumeva da nosilac javne funkcije javno koristi svoju funkciju u svrhu stra-

načke promocije, skrivena kampanja podrazumeva da se kroz sprovođenje redovnih aktivnosti prikazuju rezultati aktuelne vlasti i time promoviše potreba za njenim kontinuitetom.⁴⁶ Odnosno obećanja koja se daju sa aktuelnih pozicija vlasti se podudaraju sa obećanjima vladajuće stranke u kampanji, čime se promoviše potreba za kontinuitetom vlasti, odnosno prikriveno sprovodi funkcionerska kampanja.

— 45

Crta, *Beogradski izbori 2018 - Drugi izveštaj dugoročnih posmatrača*, 2018, <https://bit.ly/2NyuWYR>

— 46

Ibid.

Glasanje uz brojne nepravilnosti

Kvalitet izbornog procesa tokom izbornog dana nije u skladu sa međunarodnim standardima za slobodne i fer izbore. CRTA posmatračka misija je zabeležila da su neregularnosti na biračkim mestima izraženije tokom održavanja lokalnih izbora. Tokom izbornog dana beogradskih izbora, procenat biračkih mesta na kojima su uočene neregularnosti iznosio je 8%. Sa druge strane, na predsedničkim izborima 2017. godine neregularnosti su zabeležene na 3% biračkih mesta, a na parlamentarnim izborima 2016. godine, na 4% biračkih mesta.

Najčešći primeri neregularnosti su vođenje paralelnih evidencija birača ispred i unutar biračkog mesta, korišćenje mobilnih telefona i fotografisanje na biračkom mestu, odobravanje glasanja bez prethodnog utvr-

đivanja identiteta birača ili bez validnih ličnih isprava, nekorišćenje UV lampe i nevidljivog spreja, kao i kršenje tajnosti glasanja. Zabrinjavajuća pojava je organizovano dovođenje birača na biračko mesto. Iako se organizovano dovođenje na glasanje birača i vođenje evidencija birača ispred biračkog mesta mogu tumačiti kao dobra stranačka organizacija, ove aktivnosti takođe mogu ukazivati i na pritiske na birače.⁴⁷

Proces glasanja je jednostavan, iako su najčešće nepravilnosti koje se javljaju na biračkom mestu povezane sa nepoštovanjem procedura za registraciju birača.

Prilikom posmatračke misije tokom izbornog procesa uočeni su pojedini propusti kod biračkih odbora. Glasačima je bilo dozvoljeno da glasaju bez ličnih isprava, nije se koristila UV lampa i sprej prilikom obeležavanja glasača, dok su takođe prijavljivani i slučajevi većeg broja glasačkih listića u kutijama nego što je bilo birača tog dana na izbornom mestu. Sve ovo dovodi do nepoverenja u izborni proces jer ostavlja prostora za zloupotrebu.

— 47

Crta, *Beogradski izbori - Finalni izveštaj Crta posmatračke misije*, 2018, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/08/CRTA_BG-izbori-finalni-izvestaj.pdf

Prema Crtinom izveštaju iz 2018. godine navodi se da skoro više od polovine (53%) biračkih mesta nisu bila adaptirana za pristup osobama sa invaliditetom. Pozitivan pomak se uočava u odnosu na predsedničke izbore iz 2017. godine kada je više od 56 procenata biračkih mesta bilo nedostupno za osobe sa invaliditetom.

Ustav, Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima garantuju tajnost glasanja. Međutim, čitava jedna kategorija građana svoje biračko pravo ne može da koristi tako da bude ispunjen uslov tajnosti glasanja. U ovu kategoriju spadaju slepi i slabovidni građani Srbije. Problem se javlja prilikom glasanja, članom 72 Zakona o izboru narodnih poslanika lica koja nisu u mogućnosti sama da glasaju mogu sa sobom povesti lice da im asistira prilikom glasanja.

Zaštitnik građana je uočio ovaj problem još prilikom održavanja lokalnih, parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. godine i zatražio da se izvrše određene zakonske promene kako bi se ovoj kategoriji lica omogućilo tajno glasanje. Na Beogradskim izborima koji su se

održali 2018. godine se uočava da ova preporuka i dalje nije uvažena i da je ovoj kategoriji glasača i dalje onemogućena tajnost glasanja.

Poseban segment izbornog procesa koji uobičajeno 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 Republičkoj izbornoj komisiji. 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 po prvi put odlučio da sprovede proces preispitivanja zapisnika o radu biračkih odbora javno, tokom sednice. Dotadašnja praksa je bila takva da su okružni koordinatori 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. Javno brojanje glasova 2016. godine, OEBS posmatračka misija je ocenila kao nedosledan i proizvoljan način za rešavanje nepravilnosti u zapisnicima o radu biračkih odbora.

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. Objavljivanje ovih podataka omogućilo

bi transparentnost izbornog procesa kao i unapređenje 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 izbornu 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. Javnost takođe može da prati proces unošenja rezultata iz zapisnika o radu biračkih odbora u centralnu bazu podataka. Međutim, sam RIK vrlo često ume da odloži unapred zakazane konferencije, što podstiče sumnju u tačnost trenutnih rezultata.

Međutim, trenutno jedan od najkontroverznijih aspekata utvrđivanja rezultata, koji budi sumnju i doprinosi tome da pojedini izborni akteri iznose navode o izbornim krađama, je postupak anuliranja glasanja na

pojedininim biračkim mestima.

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. OEBS 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.

Domaće i međunarodne posmatračke misije na izborni dan nisu nailazile na ograničenja u pristupu biračkim mestima. Osim nekoliko izdvojenih incidenata koji su se tokom beogradskih izbora dogodili ispred nekoliko biračkih mesta, posmatrači su neometano pratili tok

glasanja u prethodnim ciklusima. Međutim, potrebno je da se posmatračima, kao učesnicima u izbornom procesu, obezbedi mogućnost da unesu svoje primedbe i zapažanja u Zapisnik o radu biračkog odbora, pod istim uslovima koji trenutno imaju članovi biračkog odbora. Takođe, činjenica da položaj posmatrača nije regulisan zakonom čini izglednijom mogućnost da birački odbor, arbitrarnom odlukom tokom izbornog dana, posmatraču ukine mogućnost daljeg praćenja toka glasanja.

Atmosfera pred izlazak na birališta - pritisci, zastrašivanja i zloupotreba podataka

Tokom prethodna tri izborna ciklusa, CRTA posmatračka misija je primila prijave građana iz svih delova Srbije o ozbiljnim pritiscima na birače. Većina prijava se odnosila na predstavnike vladajućih partija na lokalnom i nacionalnom nivou, koji su pokušavali da utiču na građane da se na izborni dan opredele za kandidata vladajuće partije. Kampanja „od vrata do vrata“ i prikupljanje „sigurnih glasova“ su zabeleženi kao organizovana aktivnost. Takođe, na osnovu nepotvrđenih tvrdnji nekoli-

cine zaposlenih u javnoj upravi i državnim preduzećima, nalagano im je od strane njihovih nadređenih da prikupljaju „sigurne glasove“.

Tokom beogradskih izbora 2018. godine, CRTA posmatračka misija je evidentirala više desetina prijava građana na uznemiravanja putem mobilnog telefona od strane izbornog štaba Srpske napredne stranke, koje ne može da se podvede pod uobičajeno stranačko vođenje kampanje putem telefona ili SMS-a. Ovaj slučaj ukazuje i na potencijalnu zloupotrebu podataka građana.

Osim na građane, prisutni su i pritisci na izborne aktere od strane drugih izbornih aktera. Zabeleženo je onemogućavanje vršenja političke kampanje u javnim prostorima, kao i slučajevi zastrašivanja i fizičkog nasilja. Živi zid, odnosno fizičko opkoljavanje političkog protivnika i onemogućavanje sprovođenja kampanjskih aktivnosti na otvorenom, primećen je u nekoliko navrata tokom beogradskih izbora 2018. godine i predstavlja do sada nezabeležen oblik pritiska na izborne aktere.⁴⁸

— 48

Najnapadaniji akteri: „Ne davimo Beograd“ i lista okupljena oko Dragana Dilasa. Protiv liste „Ne davimo Beograd“ je zabeleženo i šest slučajeva direktnih napada, zastrašivanja i sprečavanja političkog delovanja (ne dozvoljava se korišćenje javnih prostora).n. Organizatori živog zida su u svakoj zabeleženoj situaciji bili aktivisti Srpske napredne stranke i izborne liste „Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd!“

Izbornu kampanju obeležavaju slučajevi vršenja pritiska na birače i indirektno kupovine glasova. Kao primer indirektno kupovine glasova izdvajaju se situacije u kojima je biračima deljena humanitarna pomoć u zamenu za siguran glas. Dugoročni posmatrači su širom Beograda izveštavali o situacijama u kojima se pokušava indirektno potkup glasova pomoću paketa s prehrambenim namirnicama (ulje, šećer, brašno, mesni naresci), paketa sa sredstvima za higijenu i kućnom hemijom, besplatnih zdravstvenih pregleda ili ponuda besplatnih programa u organizaciji opštine ili stranke.

Prilikom izbornih procesa u proteklih par godina zabeležena su značajna kršenja izbornih prava. Počev od kupovine glasova, neregularnosti sa izbornim spiskovima i falsifikovanje potpisa preko incidenata na biračkim mestima, reakcija institucija na istragu i procesuiranje je izostalo. Nedostatak javne reakcije institucija, kojom bi se ili potvrdile ili opovrgle glasine o postojanju potkupa i zastrašivanja, dodatno je doprinelo kreiranju atmosfere nesigurnosti građana i nepovorenja u izborni proces i rad institucija koje su zadužene za sprovođenje izbora u fer i demokratskim uslovima.

CRTA posmatračka misija je zabeležila i navode o direktnoj kupovini glasova u tri poslednja izborna ciklusa. Tokom izbornog dana za predsedničke izbore 2017. godine, CRTA je primala obaveštenja o aktivnostima za koje se sumnjalo da su u vezi sa kupovinom glasova. Upravo za tri slučaja za koje su prikupljene kredibilne informacije o potencijalnom krivičnom delu primanje i davanje mita u vezi sa glasanjem, CRTA je nadležnom tužilaštvu podnela krivične prijave protiv nepoznatih lica. Ishod ovog procesa u poslednjem kvartalu 2018. godine još uvek nije poznat.

Poverenje u izbore u padu

Sve češći prevremeni izbori, problemi koji okružuju birački spisak i strah da se glas može zloupotrebiti, problemi u radu izborne administracije i sve veći pritisci na birače, doprinose smanjenju poverenja građana u izborni proces i u slobodne i fer izbore.

Prema istraživanju učešća građana u demokratskim procesima, koje se kontinuirano sprovodi na godišnjem nivou od 2013. godine, izbori predstavljaju jedini vid učešća koji praktikuje većina građana Srbije.⁴⁹ Međutim, u istraživanju o percepciji izbornih procedura sa predsedničkih izbora 2017. godine, koje je sprovedeno u junu iste godine, 44 odsto veruje da je na izborima bilo nepravilnosti. Takođe, isto istraživanje je pokazalo da 36% građana Srbije smatra da predsednički izbori nisu

bili fer. Zabrinjava činjenica da se 54% građana izjasnilo da su pojedini akteri u izbornom procesu vršili pritisak na birače, a 56% da pojedini kandidati nisu imali jednak pristup medijima.

Isto istraživanje javnog mnjenja, koje je sprovedeno godinu dana ranije, nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, je takođe pokazalo da 44 odsto građana veruje da je na parlamentarnim izborima bilo nepravilnosti.

Ovakvoj percepciji izbornog procesa u Srbiji doprinosi i činjenica da je javni prostor tokom izborne kampanje ispunjen međusobnim optužbama vlasti i opozicije i spekulacijama o zloupotrebama. U tom segmentu, beogradski izbori 2018. godine su bili obeleženi navodima opozicije o značajnom povećanju broja birača u gradskim opštinama, kao posledica masovnog prijavljivanja prebivališta glasača Srpske napredne stranke iz drugih delova Srbije. Predsedničke izbore 2017. godine su obeležili navodi, takođe opozicionih partija, o krađi 300.000 glasova od strane vladajuće stranke tokom parlamentarnih izbora 2016. godine, sa smišljenim moti-

— 49

Crta, *Istraživanje učešća građana u demokratskim procesima*, novembar 2017. <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf>

vom da se diskredituje naredni izborni proces i kandidat vladajuće stranke za predsednika republike.⁵⁰ Međutim, same izborne kampanje izborni akteri, i u vlasti i u opoziciji, kreiraju tako da kroz njih šalju negativne poruke o protivničkim listama i kandidatima, zarad njihove diskreditacije. Fenomen negativne kampanje je redovna pojava u izbornim procesima u Srbiji koja nije zakonom regulisana kao kada se radi o govoru mržnje.

Takođe, uglavnom se negativne poruke međusobno razmenjuju između aktuelne i bivše vlasti, što je zabeleženo i na republičkim i na lokalnim izborima. Blaćenje protivnika iznošenjem brojnih i vrlo često neosnovanih optužbi, nedostatak dijaloga i bacanje sumnje na fer i slobodnu izbornu utakmicu, sve više smanjuju poverenje građana u izborne procese, dok zakonodavni okvir i institucije ne uspevaju da zaštite integritet izbornog procesa.

— 50

Ilic, Vujo, Dva puta ništa -
Krađe nije ni bilo?, [https://
pescanik.net/dva-puta-nista-
krađe-nije-bilo/](https://pescanik.net/dva-puta-nista-krađe-nije-bilo/)

Izvori i literatura

1. BIRN, *Partijske igre: SNS i prijava za pranje novca*, BIRN, 2017.
2. Council of Europe, Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns
3. Crta, *Beogradski izbori 2018 - Finalni izveštaj Crta posmatračke misije*, Crta, 2018.
4. Crta, *Beogradski izbori 2018 - Drugi izveštaj dugoročnih posmatrača*, Crta, 2018.
5. Crta, *Beogradski izbori 2018 – Kampanja pre kampanje*, Crta, 2018.
6. Crta, *Istraživanje učešća građana u demokratskim procesima*, Crta, 2017.
7. Crta, *Kula od karata: Nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, Crta, 2018.
8. Crta, *Parlamentarni izbori 2016 - Završni izveštaj Crta posmatračke misije*, Crta, 2016.
9. Crta, *Pravo građana na slobodne izbore i uloga izbornih organa*, Crta, 2018.
10. Crta, *Predizborna tišina u REM-u: Uloga regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu*, Crta, 2018.
11. Crta, *Predsednički izbori 2017 - Finalni izveštaj Crta posmatračke misije*, Crta, 2017.
12. Dopis Agencije za borbu protiv korupcije Višem javnom tužilaštvu, <https://javno.rs/assets/ANALIZE/Partijske-igre/vise-javno-tuzilastvo.pdf>
13. Ilic, Vujo, *Dva puta ništa - Krađe nije ni bilo?*, Peščanik, 2017.
14. Istinomer, *Ubijanje demokratije na lokalnu*, <https://www.istinomer.rs/clanak/2489/Ubijanje-demokratije-na-lokalu>
15. Nenadić, Nemanja, “Finansiranje političkih partija: kontrola i nadzor” u *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, 2011.
16. OEBS - Kancelarija za demokratiju i ljudska prava, *Predsednički izbori 2. april 2017. godine - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP*, jun 2017.
17. OEBS - Kancelarija za demokratske institucije

i ljudska prava, *Prevremeni parlamentarni izbori 24. april 2016 - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP*, jul 2016.

18. OEBS - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014 - Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP*, maj 2014. <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/119405?download=true>

19. Saopštenje za javnost Agencije za borbu protiv korupcije, <https://bit.ly/2z8MoLF>

20. Transparentnost Srbija, *Kampanja o trošku građana – kada objavljeno ne znači ividljivo: Izveštaj o monitoringu (finansiranja) kampanje za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore održane u Republici Srbiji, pred izbore od 24. aprila 2016*, Transparentnost Srbija, 2016.

21. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti,

Službeni glasnik br. 43/2011 i 123/2014

22. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon

23. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Službeni glasnik br. 104/2009 i 99/2011

Procena napretka Srbije
u ispunjavanju političkih kriterijuma
u pregovorima sa EU

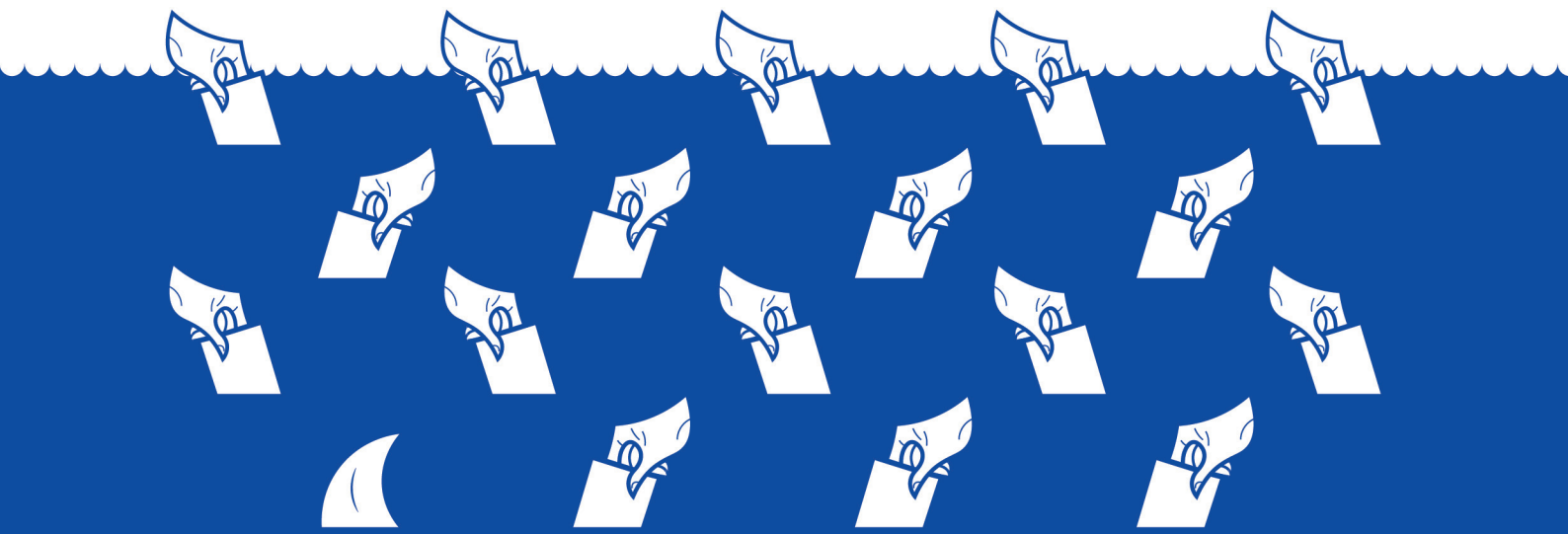
Prvi deo:
Izbori u Srbiji – demokratija zamagljena kampanjom

Autorke: Tamara Branković
i Željka Cvejin

Godina izdanja:
2018.

Ilustracije:
Dejan Batrićević

Prelom:
Branko Rosić



CRJA