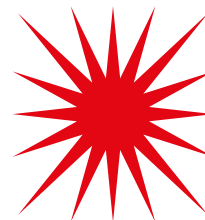


Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU



©  
C  
R  
T  
A  
  
2  
0  
2  
0  
.  
B  
e  
o  
g  
r  
a  
d  
,  
g  
o  
d  
i  
n  
e

# Izbori u Srbiji - Simulacija demokratije



+381 11 2400062  
11000 Beograd, Srbija  
Takovska 23,  
Office@crtar.rs

Autorka: Željka Cvejin



Norwegian Embassy  
*Belgrade*

Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada  
Kraljevine Norveške u Beogradu. [www.norway.no/en/serbia](http://www.norway.no/en/serbia)

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

**CRTA** ●●

## Izbori u Srbiji - Simulacija demokratije

Prvi put do sada izbori u Srbiji su se održali u veoma specifičnom okruženju. Srbija je proglašena za hibridnu demokratiju od strane Freedom House.<sup>1</sup> U Izveštaju za Srbiju navode se razlozi za ovakvu ocenu gde se ukazuje na loše izborne uslove, zloupotrebu javnih resursa i pritiske na državne institucije. Ovo su između ostalog i bili razlozi dela opozicije da bojkotuje rad parlamenta još od početka 2019. godine a što je kasnije samo rezultiralo bojkotom izbora. Demokratsko nazadovanje nastavljeno je prekidanjem svih izbornih radnji usled epidemije, pa su one vođene iz dva dela.

Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, izbori za poslanike Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine, kao i izbori za odbornike skupština jedinica lokalne samouprave raspisani su 4. marta 2020. godine. Od tog datuma domaći posmatrači pratili su sve predizborne aktivnosti dok su međunarodni pratili delimično. Međutim, izbijanjem pandemije zarazne bolesti Covid-19 proglašeno je vanredno stanje 15. marta a ubrzo potom su obustavljene sve izborne radnje,<sup>2</sup> kao i posmatračke misije u Srbiji.<sup>3</sup>

Iako je država Srbija bila u vanrednom stanju koje je trajalo skoro dva meseca, to pojedine političke aktere nije sprečilo da sprovedu kampanju i van kampanje. Njihove aktivnosti su se najviše ogledale u vođenju funkcionerske kampanje, podeli humanitarne pomoći, ali i jednokratnim novčanim isplata. Takve aktivnosti, istovremeno sa medijskom dominacijom vladajućih stranaka i bojkotom izbora koje je deo opozicije aktivno sprovodio, su uticale na konačan ishod izbora. Vanredno stanje je ukinuto 6. maja, a izborne radnje su nastavljene 11. maja 2020. godine. Novi termin za održavanje izbora zakazan je za 21. jun 2020. godine. Sa nastavkom izbornog procesa, posmatračke misije su nastavile posmatranje izborne kampanje.

OEBS/KDLJP, kao međunarodna organizacija koja učestvuje u posmatranju, ovoga puta je izostala u svojoj punoj formi, pa su izbore posmatrali u ograničenom formatu. Zbog izražene zabrinutosti za izborni proces i neispunjavanje prethodnih preporuka koje je misija iznosila je prvi put nakon 2007. godine inicijalno trebalo da posmatra izbore u punoj misiji. Međutim, zbog epidemiološke situacije misija je ograničila period posmatranja, čime se onemogućilo sistematično i sveobuhvatno posmatranje izbora. Ograničenom misijom propuštena je prilika da se prate svi izborni procesi a samim tim i iznesu sve neophodne preporuke.

Period pre raspisivanja izbora obeležio je dijalog o izbornim uslovima između vlasti i opozicije. Ishod dijaloga, koji je posle višegodišnjeg zanemarivanja stanja izbornih uslova u Srbiji ponovo vratio ovu temu na dnevni red, ipak je bio ograničenog dometa. Pojedini zakoni koji uređuju zloupotrebu javnih resursa su izmenjeni i precizirani, tako što je definisan javni resurs i data je sadržinska definicija izborne kampanje u smislu aktivnosti njihovog finansiranja. Iako je postojao dogovor da se zakoni koji regulišu izborni sistem u izbornoj godini ne menjaju, do tih promena je ipak došlo, izmenjeni su Zakon o izboru narodnih poslanika kao i Zakon o lokalnim izborima. Ovakve izmene

---

1 Freedom House, "Freedom in the world 2020 - Serbia" <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>

2 Insajder, "RIK doneo rešenje o prekidu svih izbornih radnji" <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/17301/>

3 Crta, "Posmatračka misija Crte povlači posmatračke sa terena i apeluje na odlaganje izbora" <https://crta.rs/posmatracka-misija-crte-povlaci-posmatrace-sa-terena-i-apeluje-na-odlaganje-izbora>

zakona predstavljaju svojevrsni izborni inženjering sa ciljem da se njihovim prekrajanjem utiče na volju opozicionih stranaka da odustanu od bojkota i učestvuju u izbornoj trci.

Za kvalitet izbornog procesa je ključan rad nezavisnih državnih organa, kao što su Regulatorno telo za elektronske medije i Agencija za borbu protiv korupcije. Orta je, uz druge organizacije civilnog društva koje vrše monitoring izbornog procesa, ustanovila evidentan nedostatak pluralizma političkih aktera u medijima, nepoštovanje zastupljenosti bez diskriminacije, a Regulatorno telo za elektronske medije je sprovodilo netransparentan i pristrastan monitoring medija tokom izborne kampanje. Postupanje Agencije za borbu protiv korupcije po prijavama i način na koji je ova institucija tumačila zakon, navodi na zaključak da se prilikom odlučivanja zakon selektivno primenjivao, a da se odluke i izricanje mera sprovode nedosledno.

Izborni procesi u Srbiji praćeni su nizom kontroverzi u vezi sa biračkim spiskom. Baš zbog tog razloga tokom 2019. godine je započeo rad na njegovoj verifikaciji. Međutim, sa tim procesom se stalo usled potrebe da se izradi procena o zaštiti podataka o ličnosti koja je naknadno dostavljena maja 2020. godine. Ovakvo odugovlačenje rada na verifikaciji biračkog spiska predstavlja samo još jedan neuspeli pokušaj da se problemi u vezi sa njim sistemski rešavaju.

## Zakonodavni okvir

Tokom 2019. godine započeo je proces izmene zakona koji regulišu izbornu materiju. Tom procesu je prethodio dijalog o izborima, koji je bio organizovan od strane Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Fonda za otvoreno društvo, a sve u susret izborima u 2020. godini. U dijalogu su učestvovala ekspertske organizacije civilnog društva koje se bave izborima,<sup>4</sup> predstavnici vladajuće koalicije i opozicionih stranaka, kao i predstavnici akademske zajednice.

Učesnici dijaloga imali su priliku da razgovaraju o preporukama domaćih i stranih organizacija koje se odnose na unapređenje izbornog procesa. Jedan deo preporuka se odnosio na promenu prakse bez menjanja zakona, dok se drugi deo preporuka fokusirao na promene zakona koji su relevantni za kvalitet izbornih uslova. Tokom razgovora mapirani su problemi u izbornoj praksi koji se odnose na zloupotrebu javnih resursa i funkcionersku kampanju. Kao jedan od ishoda dijaloga, decembra 2019. godine usvojene su izmene i dopune četiri zakona koja direktno uređuju ovu materiju i to: Zakon o javnim preduzećima, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o sprečavanju korupcije.<sup>5</sup>

Iako je ideja ovih pregovora bila da se poštuje princip da se izborni zakoni ne menjaju u izbornoj godini, izborni zakoni su ipak u 2020. godini promenjeni. Razlika u ove dve etape zakonskih izmena ogleđa se u tome što su izmenama u 2019. godini promenjeni zakoni koji su relevantni za unapređenje izbornog procesa, dok je izmenama koje su se dogodile u 2020. godini pokušano da se utiče na opozicione stranke koje su bojkotovale izbore. Izmene Zakona o

---

4 CRTA, Cesid i Transparentnost Srbija.

5 Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije iz 2009. godine je zamenio Zakon o sprečavanju korupcije. Reč je o zakonu koji se odnosi na rad Agencije za borbu protiv korupcije, usvojen je maja 2019. godine a počinje sa primenom septembra 2020. godine.

izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima, kojima se menjao izborni sistem, desile su se mesec dana pre raspisivanja izbora, nasuprot svim dobrim praksama i preporukama međunarodnih organizacija. Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika promenjena je raspodela mandata, tako što je izborni prag za raspodelu mandata izbornim listama smanjen sa 5% na 3%. Način raspodele mandata strankama nacionalnih manjina, za koje ne važi izborni prag, je takođe promenjen tako što se njihovi količnici uvećavaju za 35%. Pored ove dve promene, izmenjene su i kvote za manje zastupljen pol na izornoj listi i to, povećanjem sa 30% na 40%. Ovakva izborna praksa u suprotnosti je sa Kodeksom dobre prakse u izborima Venecijanske komisije<sup>6</sup> i OEBS standardima za sprovođenje izbora.<sup>7</sup> Izmenama i dopunama zakona o lokalnim izborima smanjen je rok za raspisivanje lokalnih izbora na najkasnije 45 dana pre isteka mandata odbornicima.

Usled izbijanja pandemije COVID-19, izborni zakoni su promenjeni još jednom čime je data mogućnost opštinskim upravama da overavaju potpise izbornih listi, kako bi se smanjilo opterećenje kod javnih beležnika i u sudovima. Ovakva zakonska promena dovela je u neravnopravan položaj učesnike koji su predali potpise podrške pre izbijanja pandemije i prekida izbornih radnji. Na kraju, utisak koji se stiče nakon izmena zakona koji regulišu izbornu materiju, je taj da izmene koje su se desile u 2019. godini nisu bile dovoljne da suštinski utiču na dobru praksu, dok izmene koje su se desile u izornoj godini predstavljaju vrstu izbornog inženjeringa i pokušaja uticanja na deo opozicije koji je bio u bojkotu da ipak učestvuje u izornoj trci.<sup>8</sup>

## Birački spisak

Jedna od najkontroverznijih tema u izbornom procesu je stanje biračkog spiska, koja uoči svakih izbora predstavlja povod za širenje dezinformacija, i utiče na nepoverenje građana u izborni proces.<sup>9</sup> Preporuka koja je bila rezultat dijaloga na Fakultetu političkih nauka odnosila se i na verifikaciju biračkog spiska. Takođe pored verifikacije ustanovljena je i potreba da se izvrši obuka službenika koji sprovode ažuriranje biračkog spiska.

Proces verifikacije biračkog spiska započeo je 26. septembra 2019. godine kada je i formirana Radna grupa u kojoj su učestvovali predstavnici Vlade, nadležnih ministarstava, zavoda za statistiku, predstavnici civilnog društva, kao i predstavnici akademske zajednice, a ceo proces je praćen od strane predstavnika međunarodnih posmatračkih misija.<sup>10</sup> Zadatak radne grupe bio je razmatranje mogućnosti i načina sprovođenja verifikacije, analize i provere tačnosti jedinstvenog biračkog spiska. Proces verifikacije trebalo je da obuhvati četiri elementa: statističku analizu, terensku proveru "od spiska ka građanima", terensku proveru "od građana ka spisku" i da se nakon sprovođenja

---

6 Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, Opinion No. 190/2002 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

7 OSCE standardi za sprovođenje izbora <https://www.osce.org/files/f/documents/0/d/13956.pdf>

8 Ilić, Vujo. "Zašto menjaš cenzus, a misliš na bojkot?" Istinomer. <https://www.istinomer.rs/analize/zasto-menjas-cenzus-a-misli-na-bojkot/>

9 Crta, Istraživanje „Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2018.godine“ <https://crta.rs/istrazivanje-ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-srbiji-2018-godine/>

10 Odluka o obrazovanju Radne grupe za verifikaciju jedinstvenog biračkog spiska <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/69/5>

ova tri koraka iznesu zaključci i preporuke. Usledilo je nekoliko sastanaka radne grupe, gde su se razmatrala pravna i statistička pitanja a sam proces zaustavljen je usled nedostatka procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti.

Iako je ideja bila da se svi poslovi na verifikaciji Jedinog biračkog spiska završe do kraja decembra 2019. godine, to se nije dogodilo, a procena uticaja na zaštitu podataka je dostavljena tek u maju 2020. godine. Procenu je sproveo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i dostavilo je svim učesnicima radne grupe. Procenom je zaključeno da radnje predviđene u verifikaciji ne bi trebalo da imaju značajniji uticaj na zaštitu podataka o ličnosti te da strane koje učestvuju moraju urediti sporazume kojima bi se obavezale da će se pridržavati standarda zaštite podataka o ličnosti. Nakon ovog koraka, preostaje da Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti iznese mišljenje o datoj proceni. U trenutku pisanja ovog izveštaja proces verifikacije se još uvek nalazio u ovoj fazi.

Obuka službenika iz gradskih i opštinskih uprava koji rade na ažuriranju biračkog spiska održana je 18. septembra 2019. godine.<sup>11</sup> Obuci su prisustvovali i predstavnici Vlade, ministarstava, OEBS/KDLJP kao i predstavnici Crte. Tom prilikom su informatički službenici iz Sektora za matične knjige i registre Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu održali obuku upotrebe platforme na kojoj službenici rade ali tom prilikom nije odgovoreno na sistemske i kompleksnije probleme sa kojima se službenici suočavaju poput ujednačavanja njihovog postupanja kao i unapređenja softvera koji koriste.

Sve akcije koje su preduzete kako bi se uspešno sprovedla verifikacija biračkog spiska kao i tehničko unapređenje ažuriranja samog spiska nisu okončane ili su završene neuspešno. Nakon obuke koja je sprovedena na ovakav način javlja se sumnja u to da su predstavnici vlasti iskreno spremni da odgovore na ovakve izazove i da aktivno rade na rešenju problema koji se tiču biračkog spiska. Ovakvim postupcima, nepoverenje građana u izborni proces prouzrokovano svim kontroverzama u vezi sa biračkim spiskom, može biti samo pojačano.

## Izbori i mediji

Regulatorno telo za elektronske medije nadzire aktivnosti elektronskih medija i odgovorno je za obezbeđivanje jednakih mogućnosti predstavljanja kandidata, kao i istinito i objektivno informisanje građana o izbornim aktivnostima. Preporuke koje su ekspertske organizacije predstavile tokom dijaloga na Fakultetu političkih nauka odnosile su se na ustanovljavanje jasnijih pravila po kojima će ovo telo postupati tokom predizborne kampanje. Jedan od značajnih problema, na koje je ukazala i delegacija Evropskog parlamenta,<sup>12</sup> bio je i nepotpun sastav Saveta REM-a, koji je od 2017. godine radio u sastavu od šest umesto devet članova. Predstavnici vladajuće koalicije su se obavezali da će izvršiti izbor preostalih članova, tako da je skupština 27. decembra 2019. godine

---

11 Ministarstvo unutrašnjih poslova, "Tomašević: MUP u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave godinama posvećeno radi na ažuriranju biračkog spiska" <https://cutt.ly/NigMLpY>

12 Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, "Zajedničko saopštenje za medije nakon Drugog međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta na temu unapređenja uslova za održavanje parlamentarnih izbora" <http://europa.rs/zajednicko-saopstenje-za-medije-nakon-drugog-medjustranackog-dijaloga-uz-posredovanje-evropskog-parlamenta/>

izabrala preostala tri člana.<sup>13</sup> Nakon toga, u januaru 2020. godine, ostavke su podnela dva člana Saveta REM a ubrzo potom su izabrani novi članovi.

Odgovarajući na neophodnost donošenja akata koji bliže uređuju praksu, REM je 7. februara 2020. godine doneo Pravilnik kojim je propisano ponašanje javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje. Međutim on suštinski nije odgovorio na probleme iz prakse na koje je ranije ukazivano, te su izvan ovog pravilnika ostali komercijalni mediji kao i praćenje emitovanja aktivnosti funkcionera koji su kandidati ili predstavnici izbornih lista. Za komercijalne medije doneta je samo neobavezujuća Preporuka, čime je REM propustio da uspostavi čvrsta pravila ponašanja komercijalnih medija u izbornom procesu.<sup>14</sup> Takođe, dugogodišnji problem u izbornom procesu, nesrazmerno veća zastupljenost vladajuće stranke u medijima, je intenziviran izostavljanjem praćenja aktivnosti funkcionera koji su kandidati na izborima.

Problem nepoštovanja zastupljenosti kandidata u medijima bez diskriminacije uočen je i u ovom izbornom ciklusu. Prema Zakonu o elektronskim medijima u članu 47 propisane su opšte obaveze pružalaca medijske usluge u odnosu na programske sadržaje, koji su obavezani da u toku predizborne kampanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbede zastupljenost bez diskriminacije.<sup>15</sup> REM ima nadležnost da izriče mere svim onim akterima koji ovu obavezu ne poštuju, međutim, u dosadašnjoj praksi Savet REM nije koristio tu nadležnost.<sup>16</sup> Monitoring medija koji je sprovodila Crta posmatračka misija pokazao je ozbiljan nedostatak pluralizma u medijima, gde je većina vremena na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću bila ispunjena sadržajem u kom su učestvovali predstavnici vlasti. Velika neravnoteža vlasti i opozicije ogledala se u tome što su predstavnici vladajuće većine imali čak 75% vremena na pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću, dok se ovaj procenat tokom vanrednog stanja povećao na 91%.<sup>17</sup>

Urušavanje rada REM i njegova neefikasnost dodatno je ilustrovana u medija monitoringu koji je ovaj organ sproveo. Poslednji put kada je REM objavio rezultate medija monitoringa bilo je prilikom izbora za narodne poslanike 2014. godine. Pored svih napora domaće i međunarodne posmatračke misije da REM povrati svoju institucionalnu ulogu i omogući svim učesnicima jednak pristup bez diskriminacije, rezultati prvog medija monitoringa koji je REM sproveo posle šest godina bili su pristrasni i netransparentni.<sup>18</sup> Analiza Crte ukazuje na četiri problematična elementa u monitoringu koji sprovodi REM. Prva stavka koja se izdvaja je uzak i proizvoljan obim praćenja programa, bez jasnijih kriterijuma po kojima su izabrani programi i akteri koji spadaju pod monitoring, što je dovelo do toga da funkcionerska kampanja, kao jedan od alarmantnih negativnih fenomena ne potpada pod radar REM-a. Druga stavka je pogrešan komparativan pristup, u kom je uočen problem poređenja različitih vrsta medija kao i upoređivanje nejednakog trajanja programa u različitim medijima. Treća stavka je zanemarivanje uloge aktera i

---

13 Crta, "Mediji u Srbiji: U odbrani postojećeg stanja" <https://crtars.com/mediji-u-srbiji-u-odbrani-postojeceg-stanja>

14 REM, "Usvojena Preporuka komercijalnim PMU tokom predizborne kampanje" <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2020/03/usvojena-preporuka-komercijalnim-pmu-tokom-predizborne-kampanje#gsc.tab=0>

15 Zakon o elektronskim medijima, čl. 47 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html)

16 Crta, "Mediji u Srbiji - U odbrani postojećeg stanja" <https://crtars.com/wp-content/uploads/2020/03/Mediji-u-Srbiji-U-odbrani-postojeceg-stanja.pdf>

17 Crta, "Preliminarni izveštaj o monitoringu izbornog dana za parlamentarne izbore 2020" <https://crtars.com/wp-content/uploads/2020/06/Preliminarni-izve%C5%A1taj-o-monitoringu-izbornog-dana-za-parlamentarne-izbore-2020.-godine.pdf>

18 Crta, "Izborni monitoring REM-a u 2020. godini: Pristrastan i netransparentan" <https://crtars.com/izborni-monitoring-rem-a-u-2020-godini-pristrastan-i-netransparentan>

tonalitetu, i na kraju četvrta stavka je nedostatak transparentnosti gde se ceo monitoring REM nalazi u veoma sažetom i kratkom dokumentu.

Ovakvom stanju medija u Srbiji i način na koji REM sistemski ne odgovara na postojeće probleme je doprineo politički uticaj kako na medije tako i na REM. Nedostatak pluralizma političkih aktera u medijima i nepoštovanje zastupljenosti bez diskriminacije su samo produbili urušavanje medija. Regulatorno telo za elektronske medije paušalno nadzire aktivnosti elektronskih medija, što se ogleda i kroz netransparentan i pristrastan medija monitoring. Stoga ovo telo gubi svoju svrhu a mediji postaju igralište vladajuće političke partije.

## **Funkcionerska kampanja i zloupotreba javnih resursa**

Tokom dijaloga na Fakultetu političkih nauka, ali i nakon sastanaka u Narodnoj skupštini Republike Srbije uz posredovanje Evropskog parlamenta, učesnici su ustanovili da oblast koja uređuje finansiranje izborne kampanje nije dovoljno uređena. Na osnovu nalaza koje su ekspertske organizacije kao i posmatračke misije tokom prethodnih izbornih ciklusa ustanovile, iznete su preporuke za unapređenje finansiranja kampanje i to u kontekstu zloupotrebe javnih resursa i funkcionerske kampanje. Rezultat ovog dijaloga bila je izmena definicije funkcionerske kampanje, kao i šta sve spada u javne resurse, koji su kasnije kroz amandmane uneti u zakone koji regulišu ovu oblast. Međutim, predlozi amandmana koje je Crta uputila narodnim poslanicima a odnose se na preciziranje funkcionerske kampanje nisu usvojeni.<sup>19</sup> Samim tim zakoni su promenjeni bez da se definicija funkcionerske kampanje precizirala na zahtevani način. Kako promena samih izbornih zakona nije jedini činilac koji bi doprineo poboljšanju izbornih uslova, neophodno je i da se praksa Agencije za borbu protiv korupcije promeni kako bi se obezbedila puna primena i poštovanje zakona.

Agencija za borbu protiv korupcije postupa po prijavama građana koje se odnose na nedozvoljene aktivnosti stranaka i funkcionera. U tom smislu, prijava se može podneti ukoliko postoji sumnja da je sprovedena funkcionerska kampanja ili su zloupotrebjeni javni resursi od strane pomenutih aktera. Tokom izbornog procesa, Crta je Agenciji podnela 22 prijave kojima je ukazano na 20 kršenja odredaba Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije od strane javnih funkcionera i 18 slučajeva povreda Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Postupajući po prijavama koje se odnose na povrede Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija je u 11 slučajeva odlučila da nema osnova za pokretanje postupka, dok su u 3 slučaja izrečene mere. Zatim, postupajući po prijavama koje se odnose na povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u 12 slučajeva Agencija je utvrdila da nema osnova za pokretanje postupka, dok je u pet slučajeva utvrdila da postoji povreda zakona.<sup>20</sup> Odgovori na ukupno sedam prijava kršenja odredaba oba zakona koji su u toku kod Agencije se i dalje čekaju.

Iako Agencija odlučuje blagovremeno po prijavama u njenom postupanju su primećene izvesne nedoslednosti, kao i u načinu na koji tumači zakon.<sup>21</sup> U dve prijave koje su podnete protiv političkih stranaka, za snimanje spotova

19 Crta, Amandmani na predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/11/Amandmani-na-predlog-zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije.pdf>

20 Crta, Crtine prijave <https://crta.rs/crtine-prijave/>

21 Crta, "Izveštaj dugoročnih posmatrača - izveštaj za period 25.5.-14.6.2020." <https://crta.rs/izbori-2020-izvestaj-dugorocnih-posmatraca-za-period-25-maj-14-jun-2>



u prostorijama javnih ustanova, Agencija je izrekla različite mere. Srpskoj naprednoj stranci izrečena je mera upozorenja, dok je protiv Socijalističke partije Srbije podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Agencija je neblagovremeno postupila u odlučivanju po prijavi protiv premijerke Republike Srbije koja je krajem 2019. godine prijavljena Agenciji da je sprovodila funkcionersku kampanju i zloupotrebila javne resurse. Odgovor na ovu prijavu je stigao juna 2020. godine u kom se prijava odbacuje kao neosnovana.

Na osnovu dosadašnjeg postupanja Agencije pokazalo se da ona odlučuje blagovremeno po prijavama, sa jednim izuzetkom, i da je u trenutku pisanja ovog izveštaja javno objavila ukupno 36 odluka po svim prijavama što predstavlja unapređenje dobre prakse i transparentnosti njenog rada. Međutim, ono što ostaje sporno je selektivna primena zakona prilikom odlučivanja kao i nedosledno sprovođenje odluka i izricanje mera.

## Kampanja i izborni dan

Kako je prvobitni termin za održavanje izbora odložen zbog epidemije drugi termin je zakazan za 21. jun 2020. godine i pored apela da se oni ne održe iz epidemioloških razloga. Nakon zakazivanja novog datuma za izbore nikakva epidemiološka procena za sprovođenje izbora nije izrađena, dok se na zvanične preporuke za sprovođenje aktivnosti na sam izborni dan čekalo do poslednjeg momenta. Vlada Republike Srbije donela je zaključak o načinu sprovođenja izbora samo nekoliko dana uoči samih izbora, gde je nošenje zaštitnih maski i rukavica bilo obavezno za članove biračkih odbora, dok je za glasače nošenje maski ostalo na nivou preporuke.<sup>22</sup>

Ovaj izborni proces u Srbiji će ostati upamćen po tome što su se sve izborne radnje, nakon ukidanja vanrednog stanja, nastavile u veoma ograničenom formatu, gde su se politički akteri preselili na alternativne načine komunikacije - društvene mreže, video komunikacije i telefonske pozive.<sup>23</sup> Tradicionalniji pristupi vođenja kampanje poput mitinga, javnih debata i tribina su bili znatno smanjeni, ili skoro isključeni od strane pojedinih političkih aktera baš zbog celokupne situacije izazvane korona virusom.

Ubedljivu pobedu na svim nivoima odnela je Srpska napredna stranka, gde su većinu glasova osvojili i u dva velika opoziciona grada u Srbiji, Šapcu i Paraćinu. Imajući u vidu način na koji su politički akteri vodili kampanju, bojkot, ali i opšti strah od zarazne bolesti, ne čudi izlaznost koja je bila nešto niža od 49% od ukupnog broja birača što je ujedno i najniža izlaznost na parlamentarnim izborima od demokratskih promena 2000. godine. Zabrinjava veoma dug period u kom se čekalo da Republička izborna komisija utvrdi i objavi konačne rezultate izbora, dve nedelje nakon sprovedenih izbora.<sup>24</sup> Iako su izbori ponovljeni na 234 biračka mesta, to ne opravdava RIK što nije objavio rezultate za preostala biračka mesta u Srbiji.

---

22 N1, "RIK: Za sve birače biće obezbeđene maske, glasački listići podeljeni po okruzima" <http://rs.n1info.com/izbori-2020/a611f12/RIK-o-pripremanama-za-izbore.html>

23 Srpskanaprednastranka: "Vučić: Srbijaraste, borimose za budućnost Srbije" <https://www.youtube.com/watch?v=eXqZnIWvETo>

24 Ukupni rezultati izbora za narodne poslanike Narodne skupštine 2020. Godine <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php>

Rezultati parlamentarnih izbora svedoče u prilog gorepomenutom nepostojanju medijskog pluralizma i apsolutnog prisustva vladajuće stranke kako u tradicionalnim medijima tako i u virtuelnom prostoru. Izborna lista Aleksandar Vučić - "Za našu decu" je osvojila 188 od ukupnih 250 poslaničkih mandata, 32 mandata je osvojila izborna lista Ivica Dačić "Socijalistička partija Srbije (SPS), Jedinstvena Srbija (JS) Dragan Marković Palma" i 11 izborna lista Aleksandar Šapić - "Pobeda za Srbiju" a četiri manjinske stranke osvojile su ukupno 19 poslaničkih mandata. Pojedini stručnjaci upozoravaju da ovakvi izborni rezultati mogu dovesti do stvaranja faktičkog jednostranačja u Srbiji, što je veoma rizično jer usled takve atmosfere postoji još veća opasnost od formalnog ukidanja pluralizma.<sup>25</sup>

Prema podacima domaćih i stranih posmatračkih misija ovo su izbori na kojima je zabeležen najveći broj nepravilnosti i to skoro duplo više u odnosu na prethodne izborne cikluse.<sup>26</sup> To dalje dovodi do zaključka da je kvalitet izbornog procesa nazadovao a da se preporuke za unapređenje izbora moraju redefinisati kako bi se izborni procesi unapredili. Do sada ostvareni rezultati nisu pokazali željene efekte.

Još jedni izbori, praznik demokratije, ili u ovom slučaju simulacije demokratije u Srbiji, su završeni. Okolnosti pod kojima su oni održani bile su jedinstvene. Atmosferu pre raspisivanja izbora, ali i tokom kampanje okarakterisao je bojkot dela opozicionih stranaka. Razlozi za bojkot su bili loši izborni uslovi i višegodišnje urušavanje demokratskih institucija u Srbiji. Nazadovanje demokratije su potvrdile mnogobrojne međunarodne organizacije, među kojima je i Freedom House, koja je ove godine ocenila Srbiju kao hibridni režim. Epidemija koja je pogodila ceo svet uticala je i na izbore u Srbiji gde su izborne radnje bile prekinute na skoro dva meseca. To prekidanje bilo je pogodno za pripadnike vladajuće političke strukture da nastave sa prikupljanjem političkih poena. Zakoni koji regulišu izbornu materiju su prekrajeni u izornoj godini kako bi se opozicija, koja je u bojkotu, potencijalno ubedila da na izborima ipak učestvuje. Neuspeh izmena zakona ogleda se i u tome što je, pored svih napora da se materija koja reguliše zloupotrebu javnih resursa i funkcionersku kampanju unapredi, do zloupotrebe ipak dolazilo, na šta su državni organi selektivno reagovali. Da je reč o simulaciji demokratije svedoči i nedostatak volje da se započete radnje na verifikaciji biračkog spiska okončaju, umesto toga te radnje su stale. Zato i ne čudi višegodišnje nepoverenje građana u birački spisak. Mediji koji su postali igralište vladajuće političke partije doprineli su iščezavanju pluralizma političkih aktera što je na kraju najviše uticalo na izborne rezultate. Imajući u vidu sve okolnosti, ova izborna godina se može okarakterisati kao najlošija do sada u odnosu na prethodne izborne godine.

Primer koji oslikava specifičnost uslova u kojima su izbori održani je virtuelni miting Srpske napredne stranke. Ispred Predsednika Srbije, nosioca liste, iako ne i kandidata za narodnog poslanika, nalazilo se nekoliko stotina ekrana. Na njima su prikazani posetioci ovog virtuelnog mitinga čija je interakcija sa predsednikom bila ograničena na aplauz, a ceo događaj je prenet televizijski na nacionalnoj frekvenciji. Ova simulacija mitinga oslikava simulaciju demokratije u kojoj su protekli izbori održani - iscenirano, neravnopravno i neiskreno.

---

25 NI: "Jović o izborima: Vrlo riskantna situacija za vlast" <http://rs.n1info.com/Izbiri-2020/a616302/Jovic-o-izborima-Vrlo-riskantna-situacija-za-vlast.html>

26 Crta, "Minimalni standardi ispunjeni, demokratija ugrožena" <https://crta.rs/minimalni-standardi-ispunjeni-demokratija-ugrozena>

## Izvori

Crta, Crtine prijave <https://crta.rs/crtine-prijave/>

Crta, "Mediji u Srbiji: U odbrani postojećeg stanja" 25. mart 2020. <https://crta.rs/mediji-u-srbiji-u-odbrani-postojeceg-stanja>

Crta, "Minimalni standardi ispunjeni, demokratija ugrožena" 22. Jun 2020. <https://crta.rs/minimalni-standardi-ispunjeni-demokratija-ugrozena>

Crta, Istraživanje „Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2018.godine“ 25.mart 2019. <https://crta.rs/istrazivanje-ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-srbiji-2018-godine/>

Crta, "Izborni monitoring REM-a u 2020. godini: Pristrastan i netransparentan" 27. maj 2020. <https://crta.rs/izborni-monitoring-rem-a-u-2020-godini-pristrastan-i-netransparentan>

Crta, "Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 25.maj-14.jun" 18.6.2020. <https://crta.rs/izbiri-2020-izvestaj-dugorocnih-posmatraca-za-period-25-maj-14-jun-2>

Crta, "Posmatračka misija Crte povlači posmatrače sa terena i apeluje na odlaganje izbora", 16.3.2020. <https://crta.rs/posmatracka-misija-crte-povlaci-posmatrace-sa-terena-i-apeluje-na-odlaganje-izbora>

Crta, "Preliminarni izveštaj o monitoringu izbornog dana za parlamentarne izbore 2020" 26.6.2020. <https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Preliminarni-izve%C5%A1taj-o-monitoringu-izbornog-dana-za-parlamentarne-izbore-2020.-godine.pdf>

Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, "Zajedničko saopštenje za medije nakon Drugog međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta na temu unapređenja uslova za održavanje parlamentarnih izbora" 15.11.2019.

<http://europa.rs/zajednicko-saopstenje-za-medije-nakon-drugog-medjustranackog-dijaloga-uz-posredovanje-evropskog-parlamenta/>

Freedom House, "Freedom in the world 2020 - Serbia" <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>

Ilić, Vujo. "Zašto menjaš cenzus, a misliš na bojkot?" *Istinomer*. 14. januar 2020. <https://www.istinomer.rs/analize/zasto-menjas-cenzus-a-mislis-na-bojkot/>

Insajder, "RIK doneo rešenje o prekidu svih izbornih radnji", 16.3.2020. <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/17301/>

N1: "Jović o izborima: Vrlo riskantna situacija za vlast" <http://rs.n1info.com/lzbori-2020/a616302/Jovic-o-izborima-Vrlo-riskantna-situacija-za-vlast.html>

N1, "RIK: Za sve birače biće obezbeđene maske, glasački listići podeljeni po okruzima", 18.6.2020. <http://rs.n1info.com/lzbori-2020/a611112/RIK-o-pripremama-za-izbore.html>

Odluka o obrazovanju Radne grupe za verifikaciju jedinstvenog biračkog spiska, "Sl. glasnik RS", br. 69 od 27. septembra 2019. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/69/5>

OSCE standardi za sprovođenje izbora <https://www.osce.org/files/f/documents/O/d/13956.pdf>

REM, "Usvojena Preporuka komercijalnim PMU tokom predizborne kampanje" <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2020/03/usvojena-preporuka-komercijalnim-pmu-tokom-predizborne-kampanje#gsc.tab=0>

Republika Srbija Ministarstvo unutrašnjih poslova, "Tomašević: MUP u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave godinama posvećeno radi na ažuriranju biračkog spiska", 18. septembar 2020, <https://cutt.ly/NigMLpY>

RIK, Ukupni rezultati izbora za narodne poslanike Narodne skupštine 2020. Godine <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php>

Srpska napredna stranka: "Vučić: Srbija raste, borimo se za budućnost Srbije" 16. maj 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=eXqZnWvETo>

Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, Opinion No. 190/2002 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

Zakon o elektronskim medijima, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html)