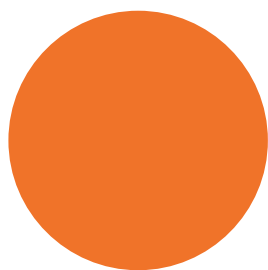
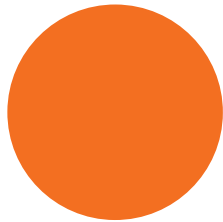
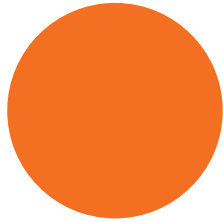


CRTA: PREPORUKE ZA POŠTENE I SLOBODNE IZBORE

VERZIJA 1



decembar 2020. godine



Sadržaj

Kako do poštenih i slobodnih izbora?	4
Politički kontekst	4
Struktura preporuka	5
POŠTENI IZBORI: RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U KAMPANJI	6
1 OBEZBEDITI RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U PROCESU KANDIDOVANJA	6
2 SPREČITI ZLOUPOTREBE U FINANSIRANJU IZBORNE KAMPANJE	7
3 SPREČITI ZLOUPOTREBE JAVNIH RESURSA U IZBORNOJ KAMPANJI	8
4 UNAPREDITI POSTUPANJE AGENCIJE ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE	9
POŠTENI IZBORI: RAVNOMERNA MEDIJSKA ZASTUPLJENOST	10
5 SPREČITI DISKRIMINACIJU UČESNIKA KAMPANJE U MEDIJIMA	10
6 OBEZBEDITI RAVNOPRAVAN PRISTUP POLITIČKOM OGLAŠAVANJU	12
7 JASNO DEFINISATI OBAVEZE REM-a TOKOM PREDIZBORNE KAMPANJE	13
8 UVESTI JASNE MEHANIZME ZA IZBOR I UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI SAVETA REM-a	15
SLOBODNI IZBORI: SLOBODA IZBORA I BIRAČKO PRAVO	16
9 SPREČITI PRITISKE NA BIRAČE I OSIGURATI SLOBODU IZBORA	16
10 OBEZBEDITI AKTIVNIJU ULOGU JAVNOG TUŽILAŠTVA U IZBORNOM PROCESU	17
11 OSIGURATI JEDNAKO BIRAČKO PRAVO ZA SVE KATEGORIJE BIRAČA	18
12 AŽURIRATI I VERIFIKOVATI BIRAČKI SPISAK	19
SLOBODNI IZBORI: ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA	21
13 ODREDITI ZAKONSKE ROKOVE KOJI BI OMOGUĆILI EFEKTIVNU ZAŠTITU IZBORNIH PRAVA	21
14 PROŠIRITI NADLEŽNOSTI IZBORNE ADMINISTRACIJE U ZAŠTITI IZBORNIH PRAVA	22
15 OLAKŠATI UČESNICIMA IZBORA I BIRAČIMA PROCES ZAŠTITE IZBORNIH PRAVA	23
16 PRUŽITI POSMATRAČIMA VEĆA OVLAŠĆENJA U PRAĆENJU IZBORNOG PROCESA	24
INTEGRITET PROCESA: RAD IZBORNE ADMINISTRACIJE	25
17 REFORMISATI SISTEM IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI	25
18 POVEĆATI TRANSPARENTNOST RADA IZBORNE ADMINISTRACIJE	26
19 USAGLASITI ROKOVE ZA IZBORNE RADNJE	27
20 PODIĆI KAPACITETE BIRAČKIH ODBORA	28
Aneks: Usklađenost preporuka OEBS-a s Preporukama Crte za poštene i slobodne izbore	30

Kako do poštenih i slobodnih izbora?

Građani Srbije imaju pravo da biraju predstavnike na poštenim i slobodnim izborima. Svaki put kada vlast organizuje izbore koji ne ispunjavaju demokratske standarde, ona im uskraćuje ovo pravo. Stoga građani Srbije imaju pravo da zahtevaju od države da im omogući da svoju volju izraze na slobodnim i poštenim izborima, na šta je ona obavezana. Načela i standardi za održavanje demokratskih izbora sadržani su ne samo u Ustavu i zakonima Srbije nego i u međunarodnim dokumentima koje je Srbija potpisala pristupanjem međunarodnim organizacijama.

Ustav Srbije garantuje državljanima opšte i jednako izborno pravo, pravo da biraju i da budu birani, na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim i ličnim glasanjem, dok više zakona bliže određuje način na koji se izborna prava ostvaruje. Izborna prava ugrađena su i u Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1952), i na njih se Srbija obavezala kao članica Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope.

Od posebnog značaja za održavanje izbora je učešće Srbije u Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Potpisivanjem osnovnih dokumenata OEBS-a 2000. godine, na sastanku Ministarskog saveta OEBS-a u Beču, Srbija je prihvatila obavezu iz Pariske povelje i Dokumenta iz Istanbula da održava slobodne i poštene izbore, i da ih održava u skladu sa standardima OEBS-a, naročito s Dokumentom iz Kopenhaga iz 1990. godine.

Pored obaveze da održava poštene i slobodne izbore, Srbija se prihvatanjem člana 25. Dokumenta iz Istanbula obavezala da prihvati posmatranje izbora, ali i da brzo reaguje na preporuke OEBS-a, putem kojih bi se izbori u Srbiji približili standardima koji važe za sve države učesnice. Ovo, nažalost, nije bio slučaj u prethodnom periodu kada je kvalitet izbornog procesa degradirao, dok su ignorisane ključne preporuke i stranih i domaćih organizacija čiji cilj je bio da taj proces propadanja zaustave i preokrenu.

Svrha ovih preporuka je da pomognu organima vlasti u ispunjavanju preuzetih obaveza, ali i da približi građanima i političkim organizacijama koje konkretne mere je neophodno preduzeti kako bi izbori u Srbiji postali suštinski, a ne samo formalno, demokratski. Demokratski izbori su naše pravo, a borba za njih je naša obaveza.

Put do demokratskih izbora nije lak ni jednostavan, moraju se napraviti značajni pomaci ka većoj ravnopravnosti učesnika, ravnomernijoj medijskoj zastupljenosti, osiguravanju slobode izbora, zaštiti biračkog prava i profesionalnoj izbornoj administraciji koja bi čuvala integritet izbornog procesa. Ove preporuke definišu konkretne korake kojima se može doći do poštenih i slobodnih izbora, do izbora kao događaja koji unapređuje demokratiju, umesto da je unazađuje.

Politički kontekst

Nakon izbora za Narodnu skupštinu 2020. godine, demokratija u Srbiji se nalazi u najdubljoj institucionalnoj krizi u poslednje dve decenije. Pogoršavanje stanja osnovnih demokratskih institucija, parlamenta i izbora, dovelo je do bojkota parlamenta od strane dela opozicionih poslanika početkom 2019, a potom i redovnih izbora održanih 2020. godine.

Nakon perioda dijaloga o izbornim uslovima, koji nije dao zadovoljavajuće rezultate, vladajuća većina je pred izbore, u suprotnosti s međunarodnim standardima, izmenila elemente izbornog sistema kako bi podstakla veće učešće na izborima. Uprkos tome, zabeležena je najmanja izlaznost od početka višestranačkih parlamentarnih izbora. Sa samo tri nemanjinske liste koje su podelile mandate i sve tri ušle zajedno u vladu, ne može se više govoriti o pluralističkim institucijama u Srbiji. U ovim uslovima, potrebno je da politički akteri u Srbiji prihvate razmere institucionalne krize i preuzmu odgovornost za izlazak iz nje tako što će omogućiti održavanje poštenih i slobodnih izbora, i povratiti legitimitet demokratskim institucijama.

Crta analizu izbornog procesa zasniva na sistematičnom posmatranju opštih izbora održanih u poslednjih pet godina: vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine, predsedničkih izbora 2017. godine, izbora za Skupštinu grada Beograda 2018. godine i redovnih parlamentarnih izbora 2020. godine. U okviru svake od ovih posmatračkih misija, Crta je iznosila detaljne [preporuke](#) za njegovo unapređenje, kojih je, po završetku izbora 2020. godine, bilo ukupno osamdeset. Posle pet godina, uočena je potreba da se izvrši revizija ovih preporuka i da se postojeće preporuke sažmu i tako učine dostupnijim i preglednijim.

Tokom 2019. godine, Crta je učestvovala u dijalogu predstavnika vlasti i opozicije o izborima koji su organizovali Fondacija za otvoreno društvo i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Početkom te godine, Crta je iz postojećih preporuka izdvojila preporuke za koje se verovalo da bi, uz postojanje političke volje i razumevanja, mogle biti sprovedene do izbora 2020. godine, [Preporuke Crte za unapređenje izbornih uslova do 2020. godine](#), a čije bi ispunjavanje bilo korak ka sistemskom i celovitom unapređenju kvaliteta izbornog procesa. Nakon izbornog procesa 2020. godine, javila se potreba da se preporuke revidiraju, posebno imajući u vidu potrebu da se dijalog o kvalitetu izbornog procesa čvršće poveže sa standardima održavanja slobodnih i poštenih izbora.

Struktura preporuka

Preporuke Crte za unapređenje izbornih uslova do 2020. godine bile su organizovane u pet oblasti i struktura novih preporuka delimično prati ovu strukturu, ali ide korak dalje, širi horizont na duži period, i direktno vezuje ispunjavanje preporuka za ostvarivanje standarda za održavanje poštenih i slobodnih izbora. U dosadašnjem zagovaranju preporuka, Crta je insistirala da bi bilo neophodno da se ispuni dovoljan broj preporuka iz svake od pet oblasti kako bi došlo do unapređivanja izbornih uslova.

Međutim, [analizom ispunjenosti preporuka](#) posle održanih izbora 2020. godine, pokazalo se da je fokus nadležnih institucija bio na ispunjavanju suženog seta preporuka koje je Crta zagovarala, ali i da su pretežno ispunjavane lakše preporuke, koje nisu zadirale u sistemske promene. Način na koji su uređene nove preporuke omogućava da se nastavi analiza ispunjenosti prethodnih preporuka Crte, ali i da se stekne šira slika vezanosti svake konkretne preporuke za suštinsko ostvarivanje standarda poštenih i slobodnih izbora.¹

Osnova svih preporuka Crte nalazi se u zajedničkim standardima za održavanje izbora, na koje se Srbija obavezala kao učesnica OEBS-a i članica Saveta Evrope, pre svega u Kopenhagenskom dokumentu sa Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS iz 1990. godine i Kodeksu dobrih praksi u izbornim stvarima Komisije Saveta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije) iz 2002. godine. Stoga se sve preporuke pozivaju na ove dokumente i na specifična načela, standarde i obaveze kojih se Srbija pristupanjem ovim međunarodnim organizacijama prihvatila.

Iako su preporuke Crte kompatibilne sa preporukama OEBS-a, one se ne podudaraju u potpunosti. Postoje preporuke OEBS-a koje Crta ne zagovara, kao i obrnuto, preporuke Crte koje nisu obuhvaćene preporukama OEBS-a. Ipak, u većini slučajeva, preporuke Crte mogu poslužiti kao konkretizacija i detaljno razlaganje elemenata preporuka OEBS-a. Zato je u novim Preporukama za poštene i slobodne izbore u aneksu prikazan pregled usklađenosti preporuka Crte s preporukama OEBS-a.

Preporuke Crte za poštene i slobodne izbore donose još jednu novinu. U prethodnom periodu Crta je zagovarala sveobuhvatnu reformu izborne administracije, kao nužan korak ka obezbeđivanju integriteta izbornog procesa. Trenutno se sedam zakona primenjuju na proces održavanja izbora, što doprinosi pravnoj nesigurnosti, odnosno ponekad pogrešnim i kontradiktornim tumačenjima zakonskih odredbi, pa je jedna od ključnih preporuka bila sistematizovanje što većeg dela izbornopravne materije u jedan zakon.

¹ Stavke u preporukama koje su prenete iz prethodnog perioda obeležene su brojem, npr. #14. Potpuno ispunjene preporuke iz prethodnog perioda koje nisu prenete u naredni: #20, #23, #53, #54, #69, preporuke #65 i #67 spojene su s već postojećim preporukama #39, odnosno #12.

Crta je u prethodnom periodu radila na razvijanju Jedinственог изборног закона, za koji smatramo da bi predstavljao korak ka kvalitetnijem изборном процесу. U narednom periodu će se pored Preporuka Crte za poštene i slobodne izbore javno zagovarati i usvajanje predloga Jedinственог изборног закона, a radi lakšeg povezivanja, sve preporuke koje su specifično obrađene u predlogu Jedinственог закона su tako i obeležene, uključujući i član u kom su obrađene.

Konačno, ispunjavanje ovih preporuka, kao i poštovanje standarda slobodnih i poštenih izbora u potpunosti je nezavisno od tipa изборног sistema. Crta smatra da je, zbog njegovih brojnih manjkavosti, javna debata o reformi изборног sistema dobrodošla, ali da bi dijalog o preporukama za unapređenje изборних uslova u trenutnim političkim okolnostima trebalo da bude prioritet i da ga ne bi trebalo vezivati za moguće izmene изборног sistema. Obezbeđivanje kvaliteta изборног procesa mora biti stalni poduhvat koji ne može čekati, niti biti zamenjen reformom изборног sistema.

POŠTENI IZBORI: RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U KAMPANJI

Da bi izbori mogli biti poštene, uslov je da učesnici u изборној кампанји nastupaju s približno jednakih pozicija. Srbija se potpisivanjem Kopenhagenskog dokumenta (KD) obavezala da će poštovati prava svojih građana da učestvuju u vlasti, bilo direktno ili putem predstavnika, slobodno izabranih putem poštenog изборног procesa (KD 6). Zakoni države moraju omogućiti vođenje političkih kampanja u poštenoj i slobodnoj atmosferi, u kojoj političke partije i kandidati neće biti sprečeni da slobodno predstavljaju svoje stavove i mišljenja (7.7). Da bi se to ostvarilo potrebno je da se: obezbedi ravnopravnost učesnika u procesu kandidovanja, spreče zloupotrebe u finansiranju изборне кампанје, i spreče zloupotrebe javnih resursa u изборној кампанји, kao i da se unapredi postupanje Agencije za sprečavanje korupcije u изборном процесу.

1 / OBEZBEDITI RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U PROCESU KANDIDOVANJA

Građani imaju pravo da se kandiduju za političke i javne funkcije, kao pojedinci ili predstavnici političkih partija i organizacija, bez diskriminacije (KD 7.5). Kodeks dobre prakse u изборним pitanjima Venecijanske komisije (VK) navodi da prilikom podnošenja kandidatura moraju postojati jasna pravila za proveru potpisa (VK I.1.3.iii), kao i da se provera potpisa mora okončati pre početka изборне кампанје (I.1.3.v). Posebna pravila kojim se nacionalnim manjinama predviđaju odstupanja od uobičajenih procedura u načelu nisu u suprotnosti s jednakim pravom glasa (I.2.4.b). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Uvesti obavezu da nosilac liste bude kandidat na izborima #6

Kako bi se ostvarilo načelo odgovornosti političkih predstavnika prema biračima, potrebno je promeniti odredbu Zakona o izboru Narodnih poslanika (čl. 42) kao i odredbu Zakona o lokalnim izborima, član 22. stav 4. u pravcu uvođenja obaveze da nosilac liste na izborima mora biti i kandidat na tim istim izborima. (Videti čl. 47, 69-72. Jedinственог изборног закона.)

b. Vratiti prikupljanje izjava podrške od birača u nadležnost javnih beležnika i sudova #78

U cilju sprečavanja eventualnih zloupotreba prilikom overe potpisa podrške birača od strane organa lokalne samouprave, potrebno je izmeniti odgovarajuće odredbe Zakona o narodnim poslanicima i Zakona o lokalnim izborima, kojima se propisuje overa potpisa podrške изборној listi, tako što bi se te

odredbe uskladile s važećim propisima kojima se reguliše rad javnih beležnika. To bi značilo da birač može svojim potpisom podržati izbornu listu samo jednog predlagača, a da svaki potpis mora biti overen kod javnog beležnika, a u gradovima i opštinama za koje nisu imenovani javni beležnici overa se može izvršiti u osnovnom sudu, sudskoj jedinici ili prijemnoj kancelariji osnovnog suda. Iz Zakona o narodnim poslanicima trebalo bi izbaciti mogućnost da se potpisi overavaju u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi.

c. Razdvojiti proces predaje izbornih lista i zvaničnog početka izborne kampanje #4

Izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima, te Zakona o izboru narodnih poslanika potrebno je razdvojiti proces predaje izbornih lista i proces prikupljanja izjava podrške birača od same kampanje. Na ovaj način kampanja bi zvanično počela tek kada izborna komisija usvoji zbirnu izbornu listu. Predaja izbornih lista bi bila poseban proces koji traje odvojeno od izborne kampanje (koja traje od 30 do 60 dana) i trajala bi određeno vreme. Dok traje predaja izbornih listâ, bile bi zabranjene sve aktivnosti u okviru vođenja izborne kampanje i na taj način bi bila unapređenja ravnopravnost svih učesnika u kampanji. (Videti glave 6–7. Jedinstvenog izbornog zakona.)

d. Precizno definisati položaj stranke nacionalne manjine u izbornom procesu #57

Kako bi se izbegle zloupotrebe statusa manjinskih stranaka u izbornom ciklusu, potrebno je izmenama Zakona o političkim strankama promeniti način registracije stranaka u pogledu statusa stranke nacionalne manjine u izbornom ciklusu. Iako je odredbom Zakona o izboru narodnih poslanika RIK omogućeno da na osnovu svoje diskrecione odluke određenim strankama ne prizna status stranke nacionalne manjine, primena ove odredbe je bez ikakvog dejstva pošto je sudska praksa pokazala da se status stranke nacionalne manjine priznaje svakoj stranci (od strane Upravnog suda po izjavljenoj žalbi stranaka) koja je registrovana kao stranka nacionalne manjine u registru političkih stranaka pri Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

2 / SPREČITI ZLOUPOTREBE U FINANSIRANJU IZBORNE KAMPANJE

Država se prihvatanjem Kopenhagenskog dokumenta obavezala da obezbedi neophodne zakonske garancije koje bi političkim partijama i organizacijama omogućile da se međusobno takmiče po osnovu jednakog tretmana u odnosu prema vlastima (KD 7.6). Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije navodi da finansiranje političkih stranaka, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno (VK I.2.3.d), kao i da načelo ravnopravnosti može nekada dovesti do ograničenja sredstava za političke stranke (I.2.3.e). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Zabraniti korišćenje sredstava za redovan rad političkih subjekata u svrhu izborne kampanje #28

Izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014. godine omogućile su političkim subjektima da sredstva koja dobiju za svoj redovan rad koriste i za troškove izborne kampanje. Na ovaj način je uvedena mogućnost da se sredstva poreskih obveznika koriste za drugačiju namenu od prvobitne. Osim toga, ovakva zakonska mogućnost dovodi do neravnopravnosti političkih subjekata i stvaranja velike razlike i jaza između političkih stranaka koji imaju višegodišnji staž u Skupštini i novoformiranih grupa građana i drugih političkih subjekata koji nemaju svoje predstavnike u Skupštini. Zbog toga je potrebno izbrisati odredbu iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koja omogućava trošenje sredstava namenjenih redovnom radu za finansiranje kampanje (brisanje čl. 24. st. 4)

b. Obavezno dostavljanje privremenih izveštaja o troškovima izborne kampanje tokom trajanja kampanje #29

Dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti treba da se uvede obaveza političkih subjekata da i tokom trajanja kampanje dostavljaju privremene finansijske izveštaje Agenciji za spečavanje korupcije. Kako prema trenutnim propisima politički subjekti imaju samo obavezu da dostavljaju izveštaje 30 dana nakon završetka izbora, građanima nije omogućeno da se na transparentan način upoznaju s troškovima političkih subjekata tokom trajanja kampanje već samo nakon završetka izbornog procesa. Na ovaj način politički subjekti bi dostavljali Agenciji za sprečavanje korupcije privremene izveštaje koje bi Agencija objavljivala na veb-sajtu.

3 / SPREČITI ZLOUPOTREBE JAVNIH RESURSA U IZBORNOJ KAMPANJI

Kopenhagenski dokument predviđa jasno razdvajanje države i političkih partija (KD 5.4). Kodeks dobre prakse ističe princip jednakih mogućnosti, obezbeđivanja ravnopravnosti stranaka i kandidata (VK I.2.3.a). Da bi se ona ostvarila, nužno je da državne vlasti imaju neutralan stav prema učesnicima, naročito u odnosu na izbornu kampanju (I.2.3.a.i) i javno finansiranje stranaka i kampanje (I.2.3.a.iii). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Obezbediti dosledno tumačenje zakonskih odredbi o zloupotrebi javnih resursa #22

Uprkos izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (Zakona o sprečavanju korupcije), usvojenim u decembru 2019. godine, kojima je preciznije definisan pojam javnih resursa kao i uvođenjem kratkih rokova za postupanje u kampanji, čime je određenoj meri unapređeno postupanje Agencije po prijavama, i dalje je ostalo sporno kako Agencija tumači ove odredbe u pojedinim postupcima protiv javnih funkcionera.

b. Dosledno sankcionisati odgovorne za zloupotrebu imovine, imena i aktivnosti javnih preduzeća u političke svrhe #24

Izmenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima u decembru 2019. godine precizirana je odgovornost direktora koji koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara javnog preduzeća bez naknade. Izmenama je predviđeno i da se direktori razrešavaju i ukoliko im je bilo poznato da zaposleni ili angažovani po drugom osnovu zloupotrebljava javne resurse preduzeća u političke i stranačke svrhe, a on nije preduzeo radnje da to spreči. Kako bi ove izmene dale rezultate u praksi, neophodno je da Agencija dosledno sankcioniše odgovorne za nepoštovanje zakona.

c. Zabraniti javnim funkcionerima i službenicima na svim nivoima vlasti da se u izornoj kampanji pojavljuju na javnim događajima koji promovišu planove ili rezultate rada javnih organa, organizacija i javnih službi #25

Izmeniti Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije tako da svim državnim i javnim funkcionerima bude zabranjeno da tokom trajanja izborne kampanje učestvuju na javnim okupljanjima koja promovišu planove i rezultate rada javnih organa, organizacija i javnih službi, koja imaju za povod započinjanje izgradnje ili puštanje u upotrebu objekata koji su izgrađeni sredstvima iz budžeta ili javnih fondova, ili od strane drugih pravnih lica koja raspolažu državnim kapitalom. Pored toga, potrebno je pronaći adekvatno rešenje koje bi onemogućilo službenicima da zloupotrebljavaju resurse tokom trajanja kampanje. U slučaju kršenja ove pravne norme, potrebno je predvideti odgovarajuće prekršajne kazne za državne i javne funkcionere i službenike.

d. Zabraniti vanrednu dodelu budžetskih i drugih javnih sredstava tokom trajanja izborne kampanje, kao i trideset dana pre i posle kampanje #27

Potrebno je dopunama Zakona o sprečavanju korupcije zabraniti vanredno raspolaganje budžetskim i drugim javnim sredstvima tokom trajanja izborne kampanje, kao i 30 dana pre i nakon kampanje. Ova zabrana bi se konkretno odnosila na vanredne isplate plata, penzija, socijalnih davanja, isplate godišnjih ili jednokratnih transfera, dodele i isplate sredstava iz javnih fondova, bespovratne pomoći. Osim toga, potrebno je zabraniti i pravnim licima čiji je osnivač, delimični i/ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave ili koje se finansira u celini ili pretežnim delom od strane budžetskih sredstava, da u ovom periodu vrši otpis različitih dugova građanima (npr. računi za utrošenu struju, vodu, odnošenje smeća ili druge vrste javnokomunalnih usluga).

e. Definisati status zaposlenih u javnom sektoru koji nisu državni funkcioneri i službenici #72

Primena ove preporuke zahteva da se dopuni odredba člana 23. stav 2. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, tako što bi se zabrana zloupotrebe javnih resursa od strane političkih subjekata proširila i na sredstva kojima prilikom obavljanja svojih službenih dužnosti raspolažu zaposleni u javnim službama koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad ili gradska opština (npr. lekari), kao i zaposleni u javnim preduzećima i privrednim društvima, osnovanim za obavljanje delatnosti u oblastima u kojima se osnivaju javne službe (npr. zaposleni u JP EPS).

4 / UNAPREDITI POSTUPANJE AGENCIJE ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE

Kodeks dobre prakse obavezuje državne organe na poštovanje neutralnosti, koja se odnosi na kampanju i finansiranje stranaka i kandidata (VK I.3.1.a.iv) i zahteva da se sprovedu zakonske sankcije u slučajevima povrede obaveze neutralnosti (I.3.1.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Aktivnije koristiti zakonska ovlašćenja Agencije da postupa po službenoj dužnosti #26

Neophodno je izmeniti praksu Agencije za sprečavanje korupcije kako bi postupanje Agencije bilo u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i primerima najbolje međunarodne prakse. Imajući u vidu da Agencija, na osnovu relevantnih propisa, ima mogućnost da pokreće postupke u slučaju kršenja zakona i po službenoj dužnosti potrebno je da dobijeno zakonsko ovlašćenje primenjuje u praksi. Naime, tokom izbornog ciklusa Agencija imenuje posmatračke koji su fokusirani na praćenje izborne kampanje, stoga je neophodno da u slučaju kršenja zakona Agencija pravovremenim postupanjem pokrene postupke i izrekne mere već tokom izbornog ciklusa, a ne eventualno nakon završetka izbornog procesa. Isto tako, potrebno je periodično objavljivati nalaze i izveštaje tokom posmatranog perioda izborne kampanje.

b. Osigurati pravovremeno postupanje Agencije po prijavama #47

Izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (Zakona o sprečavanju korupcije) i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti uvedeni su kratki rokovi od pet dana za donošenje odluka po prijavama podnetim zbog povreda Zakona u toku izborne kampanje. Da bi kontrola izborne kampanje bila delotvorna, neophodno je da Agencija u praksi tumači i postupa u skladu s namerom ove zakonske odredbe.

c. Objavljivati sve odluke Agencije na sajtu #73

Radi postizanja bolje transparentnosti rada Agencije za sprečavanje korupcije, potrebno je objavljivati sve odluke na veb-sajtu Agencije. U tom smislu, neophodno je izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije tako što bi se uvela obaveza da Agencija u postupku utvrđivanja povrede odredbi Zakona o sprečavanju korupcije, kada odlučuje po prijavi koja se odnosi na povredu tog zakona u izbornoj kampanji, svoju odluku objavi na veb-sajtu Agencije u roku od 24h od donošenja odluke. Identična obaveza je već propisana odgovarajućim odredbama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

POŠTENI IZBORI: RAVNOMERNA MEDIJSKA ZASTUPLJENOST

Drugi važan aspekt ravnopravnosti učesnika u predizbornoj kampanji odnosi se na njihovu ravnomernu zastupljenost u medijima. Kopenhagenski dokument zahteva da vlada omogući političkim strankama i organizacijama da se međusobno takmiče na osnovu ravnopravnog tretmana pred zakonom i od strane vlasti (7.6). Dokument dalje propisuje da zakoni države moraju da omoguće vođenje političkih kampanja u poštenoj i slobodnoj atmosferi, kako za političke partije i kandidate, koji neće biti sprečeni da slobodno predstavljaju svoje stavove i mišljenja, tako i za birače koji ne mogu biti sprečeni da o njima budu informisani i da o njima diskutuju (7.7). Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a državni organi moraju poštovati obavezu neutralnosti u odnosu na medije (VK I.3.1.a.i). Za dostizanje ovih standarda bilo bi potrebno da se: spreči diskriminacija učesnika kampanje u medijima i da im se obezbedi ravnopravan pristup političkom oglašavanju, da se jasno definišu obaveze REM-a tokom predizborne kampanje, kao i da se uvedu jasni mehanizmi za izbor i utvrđivanje odgovornosti Saveta REM-a.

5 / SPREČITI DISKRIMINACIJU UČESNIKA KAMPANJE U MEDIJIMA

Kopenhagenski dokument traži da se obezbedi da ne postoje nikakve pravne ili administrativne prepreke za nesmetani pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu (KD 7.8). Kodeks dobre prakse VK ističe da ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zajamčena, u odnosu na izbornu kampanju i medijsku pokrivenost, naročito od strane javnih medija (VK I.2.3.a.i,ii), kao i pristup medijima u privatnom vlasništvu (I.2.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Unaprediti regulatorni okvir u cilju sprečavanja diskriminacije učesnika kampanje #70

Neophodno je da REM ispuni svoju zakonsku obavezu da obavezujućim podzakonskim aktom reguliše obaveze svih pružalaca medijskih usluga, uključujući i onu koja se odnose na zastupljenost učesnika izbora bez diskriminacije i usvoji novi pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje kojim bi obuhvatio kako javne medijske servise tako i komercijalne pružaoce medijskih usluga. (Videti član 141. Jedinstvenog izbornog zakona.)

b. Precizirati obavezu pružalaca medijskih usluga da u toku izborne kampanje u svim vrstama programskih sadržaja obezbede zastupljenost bez diskriminacije

Neophodno je da REM novim podzakonskim aktom izvrši preciziranje zakonom predviđene obaveze pružalaca medijske usluge da učesnicima izbora obezbede „zastupljenosti bez diskriminacije”. Potrebno je propisati da se ova obaveza odnosi na celokupan program PMU, a ne samo na program označen kao predizborni. Pružaoce medijskih usluga potrebno je obavezati da primene princip striktnosti jednakosti učesnika u predizbornom programu, dok bi usvajanjem posebnog seta pravila trebalo neutralisati prednost koju, naročito u informativnom programu, predstavnici stranaka na vlasti dobijaju tokom izborne kampanje zahvaljujući funkciji koju obavljaju.

c. Sprečiti favorizovanje predstavnika vlasti propisivanjem jasnih pravila o načinu medijskog izveštavanja o aktivnostima funkcionera

Potrebno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i propisati da su pružaoce medijske usluge u svim svojim programskim sadržajima tokom izborne kampanje dužni da poštuju zabranu programskog favorizovanja funkcionera, odnosno stranaka na vlasti, i odrediti jasne kriterijume za utvrđivanje privilegovanog položaja za učesnike izbora koji su istovremeno nosioci javnih funkcija. U tom smislu, potrebno je propisati da će se smatrati da povlašćeni položaj postoji ukoliko pružalac medijske usluge tokom kampanje izveštava o aktivnostima funkcionera koje ne predstavljaju saopštenja organa javne vlasti koja su hitne prirode i koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine; ukoliko je trajanje medijskog sadržaja u vezi sa aktivnostima funkcionera takvog obima da ne opravdava ostvarivanje prava građana na obaveštenost u smislu zakona koji uređuje javno informisanje; ukoliko pružalac medijske usluge vrši direktni ili odloženi prenos ceremonijalnih događaja kojima funkcioner prisustvuje, kao i ukoliko pružalac medijske usluge tokom kampanje organizuje emisiju u kojoj funkcioner koji je kandidat ili istaknuti predstavnik političkog subjekta koji učestvuje u izbornom trci promovise rezultate rada organa vlasti. Dodatno, potrebno je predvideti da će se informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera, za koje postoji uredničko opravdanje, u okviru informativnog programa vršiti tekstualno, bez audio i video snimka, u kratkim izveštajima (npr. ne dužim od dva minuta).

d. Garantovati opozicionim političkim subjektima pravo da iznesu stanovišta o temama o kojima su govorili predstavnici vlasti

Kako bi se dostigla neophodna objektivnost u izveštavanju, potrebno je da REM svojim podzakonskim aktom precizira da zakonom predviđena obaveza pružalaca medijske usluge da obezbede slobodno, istinito, objektivno, potpuno informisanje tokom predizborne kampanje podrazumeva i obezbeđivanje mogućnosti opozicionim učesnicima izbora da, u okviru informativnog programa, iznesu svoje stanovište o temama od javnog interesa o kojima je pružalac medijske usluge izveštavao uz iznošenje stavova nosilaca vlasti.

e. Zabraniti prenošenje ili odloženo emitovanje integralnih predizbornih skupova političkih subjekata

Potrebno je pravilnikom REM-a jasno predvideti zabranu emitovanja prenosa ili snimaka predizbornih skupova političkih subjekata koji učestvuju na izborima, i umesto toga propisati mogućnost pružaoce medijske usluge da u toku kampanje u predizbornom programu puštaju prilog s predizbornog skupa u trajanju od najviše dva minuta.

f. Obavezati javne medijske servise da usvoje Kodeks ponašanja u toku izborne kampanje

U cilju dodatne afirmacije standarda ravnopravnog i nepristrasnog tretmana izbornih učesnika, potrebno je da javni medijski servisi usvoje kodekse ponašanja kojima bi uredili način ostvarivanja principa ravnomerne zastupljenosti u programu JMS, zabranu programskog favorizovanja ili diskriminacije

(negativne kampanje) pojedinačnih političkih subjekata, pristup besplatnim terminima, kao i uređenje minimalnog pristupa javnim medijskim servisima u vezi sa oglašavanjem tokom izbornih kampanja. Osnovna svrha kodeksa bila bi dodatno ojačavanje profesionalnosti javnih medijskih servisa u pravcu podsticanja političkog pluralizma. Dodatno, preporučljivo je da javni medijski servisi usvoje i kodekse koji bi važili i van izborne kampanje, a kojima bi se bliže utvrdile njihove obaveze u pogledu ostvarivanja njihovih programskih funkcija u domenu podsticanja političkog pluralizma.

6 / OBEZBEDITI RAVNOPRAVAN PRISTUP POLITIČKOM OGLAŠAVANJU

Po Kodeksu dobre prakse, organi uprave imaju obavezu da omoguće biračima da se upoznaju s listama kandidata (VK I.3.1.b.ii). Takođe, u skladu sa slobodom izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati za sve kandidate koji učestvuju na izborima minimum pristupa audio-vizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje (I.2.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Unaprediti normativni okvir u oblasti političkog oglašavanja

Iako se važeći Zakon o oglašavanju shodno primenjuje i na izborne kampanje, odredbe Zakona u tolikoj su meri okrenute komercijalnom oglašavanju da im je praktično nemoguće odrediti smisao u kontekstu političkog oglašavanja. Ovaj problem bio je uočljiv tokom svih izbornih kampanja nakon donošenja Zakona o oglašavanju 2016. godine. U tom periodu, REM se u više navrata izjašnjavao o sadržini spotova predsedničkih kandidata i tumačio odredbe Zakona o oglašavanju. Međutim, usled nepostojanja jasnih propisa, način na koji je REM tumačio postojanje uporednog i obmanjujućeg oglašavanja ciklusa nije bio konzistentan. U cilju prevazilaženja navedenih prepreka, potrebno je usvajanje izmena i dopuna Zakona o oglašavanju ili usvajanje posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja.

b. Jasno odrediti krug subjekata kojima je dozvoljeno političko oglašavanje tokom predizborne kampanje

Potrebno je izvršiti dopune Zakona o elektronskim medijima i Zakona o oglašavanju i jasno propisati da je političko oglašavanje dozvoljeno isključivo tokom predizborne kampanje i to samo onim političkim subjektima čija je izborna lista odnosno predlog kandidata proglašen od strane nadležne izborne komisije.

c. Zabraniti emitovanje oglasnih poruka u kojima se javni resursi zloupotrebljavaju za potrebe političke promocije

Usled nepostojanja preciznog normativnog okvira koji bi onemogućio nekažnjivo emitovanje oglasnih poruka u kojima politički subjekt za potrebe svoje promocije zloupotrebljava javne resurse, REM tokom izborne kampanje 2020. godine nije sankcionisao one pružaoce medijskih usluga koji su u predizbornim blokovima emitovali oglasne poruke u vezi s kojima je ranije tokom kampanje Agencija za sprečavanje korupcije utvrdila da predstavljaju nedozvoljen način političke promocije. Iz tog razloga potrebno je izmenama i dopunama Zakona o oglašavanju ili usvajanjem posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja nedvosmisleno zabraniti emitovanje oglasnih poruka ovakve sadržine.

d. Zabraniti da se van predizbornih blokova emituju iznajmljeni termini političkih subjekata

Iako Zakonom o oglašavanju, niti bilo kojim podzakonskim aktom, pružiocima medijskih usluga nije omogućeno da za potrebe izborne kampanje ponude učesnicima izbora da svoje izborne liste oglašavaju u terminima koji su duži od onih propisanih zakonom, tokom izborne kampanje 2020. godine u programima pojedinih pružalaca medijskih usluga emitovani su dvadesetominutni programski sadržaji u kojima je,

uz naknadu, vršena promocija političkog subjekta. Budući da omogućavanje političkim subjektima da zakupljuju termine duže od onih koji su Zakonom propisani dodatno utiče na neravnopravnost učesnika izbora, jer „iznajmljivanje“ termina je po prirodi stvari moguće samo ekonomski moćnijim učesnicima kampanje, neophodno je izvršiti izmene i dopune Zakona o oglašavanju i zabraniti pružaoциma medijske usluge da van predizbornih oglasnih blokova uz naknadu vrše promociju političkih subjekata.

e. Unaprediti transparentnost finansiranja političkog oglašavanja

Kako bi svi segmenti finansiranja izbornih kampanja bili transparentni, a naročito finansiranje oglašavanja u elektronskim medijima za koje se godinama unazad izdvaja neuporedivo više sredstava nego za sve druge aktivnosti u izbornoj kampanji, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o oglašavanju i obavezati pružaoce medijske usluge koji odluče da će emitovati predizborne oglasne poruke da, pre nego što počnu da ugovaraju pružanje usluge političkog oglašavanja tokom predizborne kampanje, javno objave cenovnike svojih marketinških usluga tokom kampanje. Dodatno, potrebno je propisati da pružaoци medijske usluge uslugu političkog oglašavanja mogu ugovarati isključivo neposredno s političkim subjektom čija je izborna lista odnosno predlog kandidata proglašen od strane nadležne izborne komisije. Pored toga, potrebno je propisati i obavezu REM-a da u izveštaje o oglašavanju tokom izbornih kampanja uključi i podatak o broju zakupljenih sekundi svakog političkog subjekta i terminu emitovanja oglasne poruke.

f. Odrediti pokazatelje neravnopravnog pristupa oglašavanju

Kako bi se u programu pružalaca medijskih usluga svi učesnici izbora oglašavali pod jednakim uslovima, neophodno je precizirati da će se stvaranjem neravnopravnog položaja smatrati: a) obezbeđivanje jednoj izbornoj listi više od jedne četvrtine ukupnog broja termina koji se pod komercijalnim uslovima nude političkim strankama, koalicijama i organizacijama za promociju na određenom programu pružalaca medijskih usluga; b) različite cene političkog oglašavanja za različite stranke, koalicije ili organizacije koje učestvuju u izborima i c) povoljniji, odnosno nepovoljniji termini za objavljivanje političkog oglašavanja.

7 / JASNO DEFINISATI OBAVEZE REM-a TOKOM PREDIZBORNE KAMPANJE

Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a državni organi moraju poštovati obavezu neutralnosti u odnosu na medije (VK I.3.1.a.i), i potrebno je da organi uprave budu obavezani da sprovode zakonske sankcije za povrede obaveze neutralnosti i slobode birača da formiraju mišljenje (I.3.1.c) Kodeks predviđa efikasan sistem žalbi u izbornom procesu (I.3.3), u kom mora postojati mogućnost konačne žalbe sudu (I.3.3.a). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Uspostaviti isključivu nadležnost REM-a u postupku nadzora nad elektronskim medijima tokom predizborne kampanje

Kako bi se izbegli negativni efekti postojanja paralelne nadležnosti Nadzornog odbora i REM-a u nadzoru nad elektronskim medijima tokom predizborne kampanje, potrebno je izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika i izuzeti nadzor nad elektronskim medijima iz nadležnosti Nadzornog odbora. Istovremeno, potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o elektronskim medijima i izričito obavezati REM da, na osnovu kontrole programskog sadržaja pružalaca medijskih usluga iz svoje nadležnosti koju sprovodi po službenoj dužnosti na osnovu unapred objavljenog plana monitoringa, periodično (npr. na svake dve nedelje) tokom trajanja kampanje objavljuje pisane izveštaje o praćenju i analizi elektronskih medija tokom predizborne kampanje te da najkasnije u roku od mesec dana od proglašenja konačnih rezultata izbora objavi konačan Izveštaj o nadzoru nad radom elektronskih medija tokom izborne kampanje.

b. Obavezati REM na usvajanje plana monitoringa i precizirati obavezne elemente izveštaja o kontroli PMU tokom kampanje

Potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima kako bi se REM obavezao da pre svake izborne kampanje usvoji plan nadzora nad PMU kojim će odrediti pružaoce medijskih usluga i vrste programskih sadržaja koje će kontrolisati, kao i metodologiju na osnovu koje će prikupljati i sistematizovati prikupljene podatke. Nadzor se obavezno sprovodi nad javnim medijskim servisima, svim komercijalnim pružiocima medijske usluge s nacionalnom zonom pokrivanja, i na odgovarajućem uzorku PMU s lokalnom i regionalnom pokrivenošću. Pored toga, potrebno je propisati da se izveštavanje vrši na osnovu sprovedene kvalitativne i kvantitativne analize programskog sadržaja, a izveštaji moraju sadržati nalaze stručne službe REM-a u vezi s ravnomernom zastupljenošću kandidata, odnosno izbornih lista u medijima, izveštavanja medija o aktivnostima kandidata, evidenciju javnih nastupa izbornih aktera u ulozi državnih funkcionera i kandidata, kontekst u kome se govori o određenom učesniku izbora kao i druge važne aspekte rada medija koji mogu imati uticaj na objektivno i sveobuhvatno informisanje građana o kandidatima i izbornim programima.

c. Obezbediti transparentnost prikupljenih podataka

Kako bi javnost imala uvid u sve podatke koje REM prikuplja monitoringom, potrebno je Zakonom o elektronskim medijima obavezati REM da podatke prikupljene monitoringom u formi otvorene baze podataka objavljuje na svom veb-sajtu na dnevnom nivou.

d. Omogućiti sudsku kontrolu svih odluka REM-a po prijavama

Potrebno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i propisati obavezu REM-a da povodom svake prijave podnete u toku predizborne kampanje, uključujući i one kojima se ukazuje na povredu opšteg interesa, pokrene postupak i donese obrazloženu odluku koja može da bude predmet sudske kontrole.

e. Uključiti izveštaj stručne službe za nadzor i analizu u obrazloženje odluke

Potrebno je uvesti obavezu uključivanja izveštaja stručne službe za nadzor i analizu u obrazloženje odluke kojom se rešava po prijavi, kako bi podnosilac prijave bio upoznat sa činjenicama i okolnostima koje su bile opredeljujuće za donošenje konkretne odluke.

f. Predvideti kratke rokove za odlučivanje REM-a po prijavama građana

Kako bi kontrola predizborne kampanje bila delotvorna, neophodno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i obavezati REM da odluku u postupku po prijavama fizičkih ili pravnih lica u toku kampanje donese u roku od 96 sati od prijema prijave.

g. Proširiti opseg kazni koje REM izriče emiterima koji ne poštuju pravila tokom kampanje #59

Kako bi sankcije koje REM izriče pružiocima medijskih usluga imale veći efekat na pružaoce medijskih usluga koji krše zakon, potrebno je omogućiti REM-u da, pored mera koje i sada ima na raspolaganju, izriče i novčane kazne u fiksnom iznosu.

8 / UVESTI JASNE MEHANIZME ZA IZBOR I UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI SAVETA REM-a

Kodeks dobre prakse obavezuje državne organe da osiguraju poštovanje neutralnosti, koja se odnosi na predizbornu kampanju (VK I.3.1), a telo koje je zaduženo za primenu zakona mora biti nezavisno (II.3.1.a). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Unaprediti mehanizam izbora članova Saveta REM-a

Brojna kršenja procedura i nepoštovanje zakonom predviđenih rokova od strane Narodne skupštine, tokom prethodnog perioda obeležila su izbor članova Saveta REM-a. Iz tog razloga, primena ove preporuke podrazumeva, pre svega, promenu prakse Narodne skupštine i dosledno pridržavanje procedure i rokova za izbor članova Saveta REM-a, predviđenih Zakonom o elektronskim medijima. Pored toga, u cilju dostizanja višeg stepena nezavisnosti Saveta REM-a, potrebno je izmeniti i dopuniti odredbe Zakona o elektronskim medijima koje uređuju izbor članova Saveta. U tom smislu, potrebno je razmotriti promenu strukture ovlašćenih predlagača, a naročito mogućnost izuzimanja odbora Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine iz kruga predlagača kandidata za člana Saveta REM-a. Dodatno, potrebno je zakonom precizirati stručnu spremu, radno iskustvo i druge uslove neophodne za kandidaturu za člana Saveta.

b. Uvesti jasne indikatore procene rada Saveta REM-a #38

Dopuniti Zakon o elektronskim medijima tako što će se u okviru godišnjeg izveštavanja o radu REM-a uvesti i obaveza izveštavanja o ispunjenosti indikatora uspešnosti rada Saveta REM-a. Ovakvo zakonsko rešenje, u smislu dopune obaveznog godišnjeg izveštaja REM-a, može dati argumentovan osnov Narodnoj skupštini za procenu i ocenu rada članova Saveta REM-a. U pogledu poverenja celokupne javnosti, ovakvo rešenje može doprineti porastu poverenja u instituciju REM.

c. Unaprediti mehanizam preispitivanja odgovornosti članova Saveta REM-a #71

Kako bi se blagovremeno i efikasno utvrđivala odgovornost članova Saveta REM-a, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima u cilju redefinisavanja osnova za razrešenje članova Saveta REM-a, preciznog određivanja tela koje je nadležno da sprovodi postupak razrešenja koji prethodi odlučivanju na plenarnoj sednici Narodne skupštine, kao i radi jasnog utvrđivanja rokova sprovođenja svih faza u postupku razrešenja članova Saveta REM-a.

SLOBODNI IZBORI: SLOBODA IZBORA I BIRAČKO PRAVO

Po Ustavu Republike Srbije, izbori su slobodni, a glasanje tajno (član 52). Kopenhagenski dokument obavezuje države da organizuju slobodne izbore koji se održavaju tajnim glasanjem ili putem ekvivalentnog postupka slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika (KD 5.1). Izorno pravo je opšte i jednako, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran (član 52. Ustava). I Kopenhagenski dokument predviđa univerzalno i jednako pravo glasa, garantovano odraslim građanima (KD 7.3), a zakoni i delovanje javnih vlasti moraju omogućiti biračima da glasaju bez straha od odmazde (7.7). Stoga bi trebalo sprečiti pritiske na birače i osigurati njihovu slobodu izbora, a da bi to bilo moguće, potrebna je i aktivnija uloga javnog tužilaštva u izbornom procesu, svim kategorijama trebalo bi osigurati jednako biračko pravo, a birački spisak mora biti ažuran i verifikovan.

9 / SPREČITI PRITISKE NA BIRAČE I OSIGURATI SLOBODU IZBORA

Kodeks Venecijanske komisije ustanovljava obaveznu tajnost glasa (VK I.4). Bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim mora biti zabranjena, i ne sme se objavljivati evidencija osoba koje glasaju (I.4.b,c), dok se povreda tajnosti glasanja mora kazniti (I.4.d). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Direktno zakonom zabraniti vođenje paralelnih evidencija na biračkom mestu koja ugrožavaju tajnost glasanja birača #48

Potrebno je dopuniti član 55. Zakona o izboru narodnih poslanika odredbom da je na biračkom mestu zabranjeno da se, van službene evidencije u izvodima iz biračkog spiska, prave spiskovi birača koji su izašli na glasanje (upisivanjem imena ili rednog broja iz izvoda iz biračkog spiska birača koji su izašli ili nisu izašli na glasanje), te u kaznenim odredbama istog Zakona predvideti da će se novčanom kaznom od 10 do 30 hiljada dinara kazniti za prekršaj lice koje krši ovu zabranu.

b. Dodatno unaprediti zakonske odredbe koje se odnose na zabranu pritisaka na zaposlene u javnim preduzećima i javnoj upravi #45

Iako je član 49. stav 4. Zakona o javnim preduzećima dopunjen tako što je precizirano šta se podrazumeva pod nesavesnim ponašanjem direktora u smislu vršenja pritisaka na zaposlene, što je osnov za razrešenje, drugi slučajevi pritisaka nisu regulisani i to je neophodno uraditi. Dopunama člana 49. predviđeno je da se nesavesnim ponašanjem direktora može smatrati vršenje pritiska na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u javnom preduzeću u vezi s podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, kao i situacija da je direktoru bilo poznato da zaposleni ili angažovani po drugom osnovu u javnom preduzeću koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata ili vrši pritisak na druge zaposlene i radno angažovane u vezi s podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, a nije preduzeo radnje za koje je nadležan da to spreči.

c. Unaprediti zaštitu ličnih podataka građana u cilju prevencije izbornog pritiska #46

Potrebno je obezbediti adekvatan stepen zaštite ličnih podataka građana u cilju sprečavanja pritiska kojim su izloženi, od strane različitih političkih subjekata, a koji se ogleda u telefonskom i drugim vrstama uznemiravanja. Dakle, potrebno je ovakvu neprihvatljivu vrstu delovanja političkih subjekata preduprediti i sprečiti što podrazumeva da obveznici Zakona o zaštiti podataka o ličnosti prestanu da ustupaju baze podataka građana trećim licima, kao i da politički subjekti prestanu s korišćenjem ovakvih baza podataka za drugačiju namenu od one za koju su prvobitno uspostavljene.

10 / OBEZBEDITI AKTIVNIJU ULOGU JAVNOG TUŽILAŠTVA U IZBORNOM PROCESU

Država mora obezbediti slobodu birača da izraze želje i mora voditi borbu protiv izborne krađe (VK I.3.2), odnosno mora kazniti svaku vrstu izborne krađe (I.3.2.xv). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Uvesti praksu donošenja opšteg obaveznog uputstva Republičkog javnog tužioca za izbore

Potrebna je aktivnija uloga javnog tužilaštva u nadzoru nad sprovođenjem izbora i u zaštiti izbornih prava. Republički javni tužilac bi mogao izdati u pisanoj formi opšte obavezno uputstvo za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju u krivičnim postupcima koji se odnose na krivična dela protiv izbornih prava iz glave XV Krivičnog zakonika. Ovim opštim obaveznim uputstvom republičkog javnog tužioca bilo bi potrebno a) uvesti obavezu da nadležna tužilaštva postupaju hitno, i da o prigovorima protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave, koje može podneti svaki birač, odlučuje zamenik republičkog javnog tužioca, zatim b) unutrašnjim uređenjem odrede tužiocima s najviše profesionalnog iskustva i ličnog i profesionalnog integriteta koji će postupati u ovim predmetima, uvesti optimalan rad po dežurstvima, kao i formiranje nezavisnih grupa u postojećim posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, za otkrivanje i gonjenje krivičnih dela protiv izbornih prava u koje bi bili imenovani članovi iz svih organa koji učestvuju u sprovođenju i nadzoru izbora, i c) obezbediti veću transparentnost rada, kroz obavezu blagovremenog i potpunog obaveštavanja javnosti o postupcima, kroz održavanje redovnih i vanrednih konferencija za medije u toku izborne kampanje, obaveštavanje o svakom pokušaju uticaja na rad javnog tužilaštva, i objavljivanje izvoda iz odluka na sajtu nadležnog tužilaštva.

b. Unaprediti koordinaciju između nadležnih institucija u nadzoru nad sprovođenjem izbora

Nadležne institucije trebalo bi da deluju koordinisano, da proaktivno deluju, i pravovremeno i potpuno obaveštavaju javnost o pokrenutim postupcima i preduzetim radnjama. Postojeći zakonski okvir predviđa mogućnost zaključenja memoranduma o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova, Republičke izborne komisije, Pokrajinske izborne komisije, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Agencije za sprečavanje korupcije, sudova opšte i posebne nadležnosti, i drugih organa kojim bi se predvidelo formiranje koordinacionog tela za nadzor nad sprovođenjem izbora. Memorandom bi bili propisani posebni protokoli o saradnji između ovih organa u vreme izborne kampanje, a posebno na dan održavanja izbora, kojima bi se predvideli kraći rokovi za postupanje i dostavljanje potrebnih obaveštenja i podataka javnom tužilaštvu, redovni sastanci i efikasna i pravovremena razmena informacija između organa potpisnika. Na osnovu memoranduma osnovano bi se koordinaciono telo na čijem bi čelu bio zamenik republičkog javnog tužioca, a članovi bi bili predstavnici svih navedenih organa. Tužilac koji bi se nalazio na čelu koordinacionog tela bi koordinirao svoje aktivnosti sa institucijama potpisnicama memoranduma o saradnji, obaveštavao bi javnost o broju prijava i preduzetim radnjama nadležnih državnih organa na redovnim i vanrednim konferencijama za medije.

11 / OSIGURATI JEDNAKO BIRAČKO PRAVO ZA SVE KATEGORIJE BIRAČA

Opšte pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo da bira i da bude biran (VK I.1.1) i mora biti jednako, odnosno svaki birač ima jedan glas (I.2.1). Može se propisati prebivalište kao uslov biračkog prava (I.1.1.c), a pravo da se bira i bude biran može se dodeliti državljanima koji žive u inostranstvu (I.1.1.c.v). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Sprovođenje edukativne kampanje o izbornim pravilima i procedurama #60

Potrebno je da sve relevantne institucije koje organizuju i sprovode izbore u Srbiji pokrenu sveobuhvatnu kampanju informisanja građana o najvažnijim izbornim pravilima i procedurama koje obezbeđuju zakonitost i integritet procesa, kao i o pravima birača i načinima zaštite prava birača. Iako su u prethodnom periodu neke institucije imale edukativne kampanje (RIK, javni servis), druge institucije koje imaju ovlašćenja u vezi sa izborima (REM, Agencija) nisu sprovele vidljive kampanje edukacije birača.

b. Definisati način dostavljanja obaveštenja o glasanju #56

Zbog učestale pojave dostavljanja poziva za glasanje biračima na adrese na kojima ne stanuju, potrebno je jasnije definisati način dostavljanja poziva u skladu sa uslovima koji su propisani procesnim zakonima za neke druge vrste postupaka (Zakona o parničnom postupku/Zakon o krivičnom postupku). Može se odrediti i drugi način dostavljanja obaveštenja o glasanju koja bi bila depersonalizovana, i koja bi sadržala ključne informacije o datumu i mestu održavanja izbora gde glasaju stanari određene stambene jedinice (zgrade/ulaza/kuće).

c. Ujednačiti izborna pravila o održavanju izbora neradnim danima #66

Kako bi se ustanovila obaveza održavanja parlamentarnih i lokalnih izbora danima kada se ne radi (subotom i nedeljom), potrebno je dopuniti Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima. Ova obaveza u važećem pravnom okviru postoji jedino u odredbi člana 5. stav 2. Zakona o izboru predsednika Republike. (Videti član 8. Jedininstvenog izbornog zakona.)

d. Nastaviti sa unapređenjem standarda za glasanje slepih i slabovidih osoba #49

U prethodnoj praksi sprovođenja izbora, podzakonski akti i prateći propisi nisu sadržali odredbe o realizaciji standarda koji bi omogućili glasanje slepih i slabovidih osoba. Uputstvo za sprovođenje izbora i Pravila o radu biračkih odbora dopunjeni su preporukama za sprovođenje za neometano glasanje osoba s telesnim i senzornim smetnjama. MDULS je na sajtu za proveru podataka u Jedininstvenom biračkom spisku omogućilo proveru i slepim i slabovidim osobama. Potrebno je nastaviti da se prilikom donošenja podzakonskih akata redovno uključuju standardi koji bi obezbedili slepim i slabovidim osobama da na odgovarajući način ostvare svoje biračko pravo.

e. Obustaviti brisanje birača iz biračkog spiska kojima je pasivizirana adresa prebivališta #76

Pošto je u prethodnom periodu MUP dostavljao MDULS izveštaje na osnovu kojih su iz Jedininstvenog biračkog spiska (JBS) brisani birači čija je adresa prebivališta pasivizirana, potrebno je da ovakva praksa, budući da nema čvrste temelje u zakonu, bude obustavljena. U važećim zakonima u Srbiji pasivizacija adrese prebivališta ne predstavlja zakonski osnov za odjavu prebivališta, već isključivo evidencioni podatak nadležnog organa da građanin ne stanuje na adresi prijavljenog prebivališta, na osnovu koje proističe obaveza građanina da prebivalište prijavi ili u slučaju da građanin to ne učini, obaveza

nadležnog organa (MUP) da utvrdi adresu prebivališta. Građani čije adrese su pazivizirane bi trebalo da, sa stanovišta biračkog prava, i dalje ostanu upisani u birački spisak s poslednje poznate adrese prebivališta, do trenutka promene prebivališta ili dodele prebivališta od strane nadležnog organa. U slučaju kada MUP utvrdi prebivalište građana čije je prebivalište pasivizirano, takva promena bi sa sobom povlačila i promenu prebivališta u biračkom spisku, što znači da bi građanin svoje biračko pravo mogao da ostvari na drugom biračkom mestu (kome pripada nova adresa prebivališta).

f. Liberalizovati uslov za otvaranje biračkog mesta u inostranstvu #55

Potrebno je izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika tako da postoji obaveza da na dan održavanja izbora bude otvoreno za glasanje svako diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Srbije u inostranstvu, bez obzira na broj prijavljenih birača za glasanje. Postojeće rešenje u Zakonu o izboru narodnih poslanika ima ograničavajući karakter za birače koji žive u inostranstvu, budući da propisuje minimum od 100 birača za otvaranje biračkog mesta, bez razlika da li je reč o biračkim mestima u inostranstvu ili u Srbiji. Pravo birača da glasaju u inostranstvu ne bi trebalo da u praksi bude ograničeno ovim uslovom.

g. Sprovoditi izbore na Kosovu u skladu sa zakonom i odlukama Ustavnog suda #5

Kroz otvoren dijalog i debatu ustanoviti kvalitetno rešenje, izbornim zakonodavstvom, za sprovođenje izbora na teritoriji Kosova, koje će uvažiti Odluku Ustavnog suda iz 2016. godine. Prema tumačenju Ustavnog suda, način utvrđivanja rezultata izbora s biračkih mesta na Kosovu koji podrazumeva da se materijal s biračkih mesta prebacuje u Rašku i Vranje, gde se glasovi broje i utvrđuju rezultati, nije u skladu sa Ustavom i zakonom. Potrebno je formirati mešovitu radnu grupu s predstavnicima: Ministarstva pravde, RIK, Ustavnog suda, Kancelarije za KiM i predstavnika civilnog društva, koja bi imala zadatak da sačini predlog rešenja koje reguliše organizovanje i sprovođenje izbornog procesa na Kosovu. Takvo rešenje bi kasnije svoje mesto našlo i u Zakonu o izboru narodnih poslanika.

12 / AŽURIRATI I VERIFIKOVATI BIRAČKI SPISAK

Birački spisak mora biti pouzdan (VK I.1.2), stalan (I.1.2.i) i redovno ažuriran (I.1.2.ii). Takođe, birači moraju imati mogućnost da se registruju i da isprave netačne podatke u biračkom spisku (I.1.2.iv,v). Kodeks dobre prakse kaže da birački spisak mora biti objavljen (I.1.2.iii), a na ovo upućuje i Kopenhagenski dokument koji traži da se osigura da se glasanje obavlja tajno, a zvanični rezultati saopštavaju javno (KD 7.4). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Nastaviti ažuriranje biračkog spiska i učiniti taj proces transparentnijim #17 #53

Zahvaljujući elektronskom povezivanju matičnih knjiga rođenih i venčanih s Jedinstvenim biračkim spiskom, unapređeno je ažuriranje biračkog spiska u smislu smanjenja broja eventualnih grešaka koji nastaju prilikom unosa podataka. Ovaj proces treba nastaviti, a u cilju unapređenja transparentnosti procesa ažuriranja biračkog spiska i poverenja birača u kvalitet ažuriranja, bilo bi korisno periodično statističko objavljivanje promena u biračkom spisku i to po vrstama promena (promena podatka, upis, brisanje itd.) po jedinicama lokalne samouprave. Navedeni statistički prikaz promena mogao bi da objavljuje MDULS na stranici sajta posvećenog biračkom spisku. Od procesa ažuriranja biračkog spiska razlikujemo proces verifikacije biračkog spiska, koji se odnosi na nezavisnu i sistematičnu proveru podataka u biračkom spisku. Proces ažuriranja se odnosi na unos podataka u birački spisak, dok se pod verifikacijom podrazumeva provera verodostojnosti već unetih podataka.

b. Nastaviti kontinuiranu obuku za službenike koji ažuriraju birački spisak #18

Nastaviti kontinuirane treninge za sve zaposlene u MDULS i jedinicama lokalne samouprave koji ažuriraju jedinstveni birački spisak u cilju sprečavanja eventualnih problema u ažuriranju ili revizije biračkog spiska.

c. Identifikovati praktične probleme u ažuriranju biračkog spiska #75

Neophodno je da MDULS u neposrednoj i intenzivnoj komunikaciji s licima koja u jedinicama lokalne samouprave ažuriraju jedinstveni birački spisak prepozna probleme s kojima se ova lica u praksi suočavaju, te da na osnovu precizno identifikovanih problema sprovede delotvornu obuku koja će dovesti do ujednačavanja njihovog postupanja.

d. Nastaviti i pojačati nadzor nad radom lica koja rukuju biračkim spiskom #19

Iako je tokom 2019. godine pojačan nadzor Upravnog inspektorata nad radom službenika koji učestvuju u procesu ažuriranja biračkog spiska, što ukazuje na značajnu promenu prakse, i dalje je neophodno nastaviti i dodatno pojačati nadzor, kako bi se moglo govoriti o unapređenju postupanja koje bi rezultiralo uređenijim biračkim spiskom.

e. Olakšati proceduru građanima za ažuriranje podataka u biračkom spisku #21

Potrebno je da MDULS, ali i sve lokalne samouprave, objave standardizovan obrazac za upis u birački spisak na svojim internet stranicama i obaveste građane o mogućnostima da popunjen obrazac s kopijom validnog ličnog dokumenta pošalju i elektronski.

f. Objaviti broj birača u biračkom spisku po biračkim mestima odmah po određivanju biračkih mesta #77

Kako bi se unapredila transparentnost izbornog procesa i sprečile moguće zloupotrebe, potrebno je dopuniti odgovarajuće odredbe Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, na taj način što bi se pored obaveze Republičke izborne komisije da objavi ukupan broj birača u Republici Srbiji, uvela i obaveza objavljivanja preliminarnog broja birača u biračkom spisku, ne samo zbirno već i po biračkim mestima, odmah po određivanju biračkih mesta.

g. Izvršiti verifikaciju biračkog spiska #74

Potrebno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u postupku koji bi uključio predstavnike relevantnih institucija, političkih stranaka, organizacija civilnog društva, akademske i međunarodne zajednice, a nakon izvršene procene uticaja obrade podataka u okviru procesa verifikacije biračkog spiska na zaštitu podataka o ličnosti, izvrši verifikaciju biračkog spiska na odgovajućem uzorku, u skladu s međunarodnim standardima i priznatim metodologijama. Cilj verifikacije bio bi da s, u postupku terenske kontrole na odgovarajućem uzorku, utvrdi procenat birača koji su upisani u birački spisak a iselili su se iz Srbije ili iz drugog razloga faktički nemaju prebivalište na adresi upisanoj u biračkom spisku, kao i procenat preminulih lica upisanih u birački spisak, ali i procenat lica koja imaju biračko pravo a nisu upisana u birački spisak. Pored toga, u postupku verifikacije neophodno je i da MDULS angažovanjem IT stručnjaka izvrši temeljnu statističku analizu kojom bi se utvrdile nepravilnosti i nelogičnosti u samom sistemu Jedinstvenog biračkog spiska (dupli unos, neispravan JMBG i drugo). Vlada Srbije je 26. septembra 2019. započela proces verifikacije biračkog spiska tako što je obrazovana Radna grupe za verifikaciju biračkog spiska, kojoj je u drugoj polovini 2020. produžen mandat.

SLOBODNI IZBORI: ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA

Po Ustavu Republike Srbije, izborno pravo uživa zaštitu u skladu sa zakonom (član 52). Kopenhagenski dokument traži da se aktivnosti vlade i uprave, kao i sudstva, sprovode u skladu sa sistemom utvrđenim zakonom (KD 5.5), ali i da svako mora da ima efikasno pravo na pravni lek protiv upravnih odluka (5.10). Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije predviđa efikasan sistem žalbi u izbornom procesu (VK I.3.3), u kom mora postojati mogućnost konačne žalbe sudu (I.3.3.a), i po kom postupak žalbe i, naročito ovlašćenja i dužnosti različitih organa, moraju biti jasno uređeni zakonom, kako bi se izbegli sukobi nadležnosti (I.3.3.c). Takođe, države učesnice OEBS-a zauzele su stav da prisustvo posmatrača, stranih i domaćih, može unaprediti izborni proces, i obavezale su se da pozivaju posmatrače iz drugih država učesnica i odgovarajućih organizacija da posmatraju izbore (KD 8). Potrebno je stoga da se: odrede takvi zakonski rokovi koji bi omogućili efektivnu zaštitu izbornih prava, da se prošire nadležnosti izborne administracije, olakša učesnicima izbora i biračima zaštita izbornih prava, a posmatračima pruže veća ovlašćenja u praćenju izbornog procesa.

13 / ODREDITI ZAKONSKE ROKOVE KOJI BI OMOGUĆILI EFEKTIVNU ZAŠTITU IZBORNIH PRAVA

Da bi proces zaštite izbornog prava mogao da bude efikasan, Venecijanska komisija predlaže da rokovi za podnošenje žalbi, kao i odlučivanje po žalbama, moraju biti kratki, odnosno da bi trebalo da budu između tri i pet dana u prvostepenom postupku (I.3.3.g). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Produžiti i uskladiti rokove za donošenje odluka i dostavljanje prigovora #39

Potrebno je produžiti rok za dostavljanje prigovora tako što bi se izmenio Zakon o izboru narodnih poslanika i to član 95. stav 3. tako da izmenjen glasi: Prigovor iz st. 1. i 2. ovog člana podnosi se u roku od 48 časova od časa kad je doneta odluka odnosno izvršena radnja koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom, odnosno od časa kad je učinjen propust. Osim toga, potrebno je uskladiti rokove za odlučivanje nadležnih organa u skladu s principima najbolje međunarodne prakse (od dva do pet dana). Potrebno je produžiti rokove kao što su rokovi potrebni za: proglašenje kandidature ili izborne liste, za utvrđivanje konačnih rezultata, dostavljanje izbornog materijala nakon izbora, dostavljanje izvoda iz biračkog spiska, odlučivanje po prigovoru ili žalbi. Potrebno je i uskladiti rok za uvid u izborni materijal koji imaju učesnici u izborima s rokovima za podnošenje prigovora. Prema postojećem rešenju, rok za podnošenje prigovora već je istekao u trenutku kada učesnicima u izborima rokovi za uvid u birački materijal počinju da teku. Važećim propisima predviđeno je da predstavnici podnosilaca izbornih lista i kandidati uvid u izborni materijal mogu izvršiti u roku od pet dana od dana održavanja izbora. Kako bi podnosioci lista i kandidati koji su uvidom u izborni materijal uočili nepravilnosti u sprovođenju izbora i mogli blagovremeno podneti izbornoj komisiji prigovor povodom uočenih nepravilnosti, neophodno je učesnicima izbora omogućiti da prigovor izbornoj komisiji izjave u roku koji počinje od trenutka kada su izvršili uvid u izborni materijal. (Videti čl. 105. i 142. Jedinственog izbornog zakona.)

b. Produžiti rok za podnošenje žalbi Upravnom sudu #40

Potrebno je izmeniti član 54. Zakona o lokalnim izborima, stav 1. kako bi došlo do produženja roka za izjavljivanje žalbi Upravnom sudu na 48 časova od dostavljanja rešenja, kao što je predviđeno i u slučaju republičkih izbora. Kako republički i lokalni izbori nemaju drugih razlika u procesu zaštite izbornog prava, potrebno je izvršiti izjednačavanje ovih rokova, imajući u vidu jednaku prirodu oba izborna procesa. (Videti član 145. Jedinственog izbornog zakona.)

c. Ujednačiti izborne rokove s rokovima za zaštitu izbornog prava #68

Trebalo bi izmeniti izborne zakone u smislu ujednačavanja rokova za zaštitu izbornog prava s rokovima za proglašenje rezultata izbora. Izborne komisije trebalo bi da utvrđuju konačne rezultate izbora po isteku roka za podnošenje prigovora i žalbi, odnosno po konačnosti ili izvršnosti odluka donesenih po prigovorima i žalbama.

d. Obavezati Ustavni sud da u roku od pet dana donese odluku o obustavljanu primene akta u izbornim sporovima #52

Odredba kojom bi se dopunio Zakon o Ustavnom sudu odnosi se na uvođenje obaveze da Ustavni sud u roku od pet dana od dana podnošenja inicijative za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta, a koja se odnose na izbornu materiju, do donošenja konačne odluke obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu opšteg akta koji je predmet normativne kontrole.

14 / PROŠIRITI NADLEŽNOSTI IZBORNE ADMINISTRACIJE U ZAŠTITI IZBORNIH PRAVA

Izborna administracija i drugi žalbeni organi u procesu zaštite izbornih prava moraju imati nadležnosti nad stvarima kao što su: pravo glasa, birački spisak, ispravnost kandidatura, poštovanje pravila tokom izborne kampanje i utvrđivanje rezultata izbora (VK I.3.3.d). Žalbeni organ mora imati ovlašćenje da poništava izbore tamo gde su nepravilnosti mogle uticati na rezultate, i u slučaju poništavanja, moraju se održati novi izbori na poništenim biračkim mestima (I.3.3.e) Takođe, viša izborna komisija mora imati mogućnost da po službenoj dužnosti ispravi ili ukine odluku koju je doneo niži organ (I.3.3.i). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Proširiti mogućnosti izbornih komisija i Upravnog suda da razmatraju predložene dokaze priložene uz prigovore #41

Izmeniti praksu izbornih komisija i Upravnog suda u postupanju po prigovorima građana, kao i izjavljenim žalbama Upravnom sudu tako što bi pored uvida u Zapisnike o radu biračkih odbora s biračkih mesta, izborne komisije i Upravni sud istražili mogućnosti pribavljanja drugih dokaznih materijala (izjave članova biračkih odbora, akreditovanih posmatrača i po potrebi zvaničnih predstavnika drugih institucija). (Videti član 143. Jedinственог изборног закона.)

b. Utvrditi slučajeve kada je izbornim komisijama dozvoljeno postupanje po službenoj dužnosti #43

U Zakonu o izboru narodnih poslanika i Zakonu o lokalnim izborima potrebno je definisati uslove u kojima je moguće i opravdano postupanje izbornih komisija po službenoj dužnosti. Izborne komisije bi mogle da postupaju po službenoj dužnosti samo u periodu od dana raspisivanja izbora do pet dana nakon dana isticanja roka za uvid u izborni materijal. (Videti član 141. Jedinственог изборног закона.)

c. Urediti zakonom uvid u vreće sa izbornim materijalom #8

Izmeniti i dopuniti Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima odredbom koja bi propisivala da je izborna komisija (RIK i OIK/GIK) ovlašćena da vrši uvid u vreće sa izbornim materijalom u slučajevima kada je prethodno utvrđeno postojanje teških logičko-računskih grešaka u zapisnicima o radu biračkih odbora. (Videti član 105. Jedinственог изборног закона.)

d. Zakonom obavezati na ponavljanje izbora na biračkim mestima na kojima se uvidom u materijal s biračkog mesta utvrdilo da se rezultati izbora ne podudaraju s podacima iz zapisnika #42

Dopuniti Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima u pravcu obaveznog ponavljanja izbora na biračkom mestu u slučaju kada RIK na osnovu uvida u Zapisnik o radu biračkog odbora s biračkog mesta utvrdi da se rezultati iz Zapisnika ne podudaraju sa stvarnim stanjem izbornog materijala. Uputstvom za sprovođenje izbora u izbornom procesu 2020. godine predviđeni su slučajevi kada dolazi do ponavljanja izbora zbog nepotpunih zapisnika o radu biračkih odbora. Međutim, potrebno je da ovi slučajevi budu predviđeni zakonom i da izborna komisija dobije zakonska ovlašćenja da donese odluku o ponavljanju izbora. (Videti član 138. Jedininstvenog izbornog zakona.)

e. Predvideti mogućnost primene posebnih dokaznih radnji za dela protiv izbornog prava u Zakonu o krivičnom postupku #58

Potrebno je olakšati istražnim organima pribavljanje dokaza za istražni postupak prilikom utvrđivanja krivičnih dela koja se odnose na izborna prava. To se, između ostalog, može učiniti i na taj način što bi krivična dela protiv izbornog prava bila unesena i u odredbe Zakona o krivičnom postupku, koje se odnose na primenu posebnih mera dokazivanja kako bi se nadležnim organima tj. policiji i tužilaštvu omogućio efikasniji i efektivniji rad na utvrđivanju krivičnih dela i identifikovanju počinitelaca.

15 / OLAKŠATI UČESNICIMA IZBORA I BIRAČIMA PROCES ZAŠTITE IZBORNIH PRAVA

Proces zaštite izbornog prava ne treba da bude samo efikasan, već mora biti jednostavan, i bez prevelike formalnosti, naročito u pogledu osnovanosti žalbi (VK I.3.3.b). Svi kandidati i svi birači registrovani u izbornoj jedinici moraju imati pravo na žalbu (I.3.3.f.) i mora se zaštititi pravo podnosioca žalbi da budu saslušani (I.3.3.h). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Omogućiti biračima da pravovremeno provere upotrebu ličnih podataka #15

Biračima je na izborima 2020. godine prvi put omogućeno da provere izvod iz biračkog spiska, i to na dva načina: da izvrše direktan uvid, i da postave pitanje RIK da li su glasali. RIK je, takođe, odgovarao na upite birača koji su se odnosili na to da li je birač dao potpis podrške kandidature nekoj od lista. Potrebno je nastaviti sa ovakvom praksom, ali i pravovremeno dostavljati tražene informacije, za šta bi trebalo da postoje obavezujući rokovi propisani Uputstvom RIK, jer se zbog neodgovaranja na zahteve za proveru produbljuju sumnje u izborne zloupotrebe, umesto da se otklanjaju.

b. Omogućiti slanje prigovora elektronskim putem #16

U prethodnom periodu je, zahvaljujući primeni odredbi iz novog Zakona o opštem upravnom postupku, bilo dozvoljeno slanje prigovora elektronskim putem, te je stoga Crta nakon izbora za odbornike skupštine grada Beograda ovu preporuku označila kao ispunjenu. Crta ne poseduje informacije o tome da li je RIK 2020. godine postupao po podnescima koji su potpisani elektronskim potpisom, niti da li su takvi podnesci RIK upućivani tokom izbornog procesa. Status preporuke će biti izmenjen ukoliko Crta dođe do novih saznanja.

16 / PRUŽITI POSMATRAČIMA VEĆA OVLAŠĆENJA U PRAĆENJU IZBORNOG PROCESA

Domaći i strani posmatrači trebalo bi da imaju najširu mogućnost da učestvuju u izbornom procesu (VK 3.2.a). Posmatranje ne bi trebalo da bude ograničeno na sam dan izbora, već mora obuhvatati i proces prijavljivanja kandidata i birača, kao i izborne kampanje, i posmatračima se mora omogućiti da utvrde nepravilnosti pre, za vreme ili nakon izbora, posebno tokom prebrojavanja glasova (3.2.b) Pristup posmatrača procesu glasanja trebalo bi da bude jasno određen zakonom (3.2.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Zakonski urediti položaj posmatrača i njihova ovlašćenja #30

Potrebno je dopuniti Zakon o izboru narodnih poslanika posebnim poglavljem, koji bi se dopunama Zakona o lokalnim izborima shodno primenjivao i na lokalne izbore, u kome bi bio definisan status i položaj posmatrača. Dopunama Zakona bile bi popisane taksativno radnje i aktivnosti koje posmatrači rada izbornih organa mogu da posmatraju tj. koja su njihova ovlašćenja. Osim toga, posebna glava zakona bi eksplicitno predviđala broj posmatrača koji mogu da posmatraju rad izbornih organa. U skladu s najboljom međunarodnom praksom, rad biračkih odbora i izbornih komisija ne bi mogla istovremeno da posmatraju više od dva posmatrača. Osim toga, posebna glava zakona bi razgraničila pojmove kratkoročnih i dugoročnih posmatrača. Kratkoročni posmatrač je predstavljao pojam koji obuhvata samo lice koje posmatra isključivo rad biračkog odbora na izborni dan. S druge strane, pojam dugoročni posmatrač obuhvata lice koje posmatra celokupnu izbornu kampanju, kao i rad izbornih komisija. Iako su status i položaj posmatrača, radnje i aktivnosti izbornih organa koje posmatrači mogu da posmatraju preciznije propisani „Uputstvom za sprovođenje izbora za narodne poslanike Narodne skupštine raspisanih za 21. jun 2020. godine”, nije došlo do unošenja ovih odredbi u Zakon. (Videti član 34–39. Jedinog izbornog zakona.)

b. Zakonski definisati način i rok za dodelu akreditacija posmatračima #32

Iako je „Uputstvom za sprovođenje izbora u izbornom ciklusu 2020. godine” RIK predvideo da se prijave za posmatranje izbora razmatraju na prvoj narednoj sednici od prijema prijave, kao i da se akreditacije dodeljuju posmatračima u roku od 48h od završetka sednice na kojoj je utvrđeno da organizacija koja je podnela prijavu za status posmatrača ispunjava sve Uputstvom propisane uslove, ove promene su realizovane na nivou podzakonskog akta koji se donosi pred svake izbore, što ne garantuje uniformnost za sve izborne procese. Neophodno je zakonski definisati način i rok za dodelu akreditacija posmatračima, kroz izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika, na sledeći način: „RIK konstatuje ispunjenost uslova podnosiocu prijave za posmatranje izbora (domaći i/ili međunarodni posmatrači) na prvoj narednoj sednici nakon predaje neophodnih dokumenata. Dan nakon konstatovanja ispunjenosti uslova stručna služba RIK podnosiocu prijave izdaje odgovarajuće akreditacije za praćenje rada izbornih organa.”

c. Definirati uslove koje organizacije i udruženja moraju da ispune kako bi posmatrale izborni proces #33

Prema trenutnim podzakonskim aktima izbornih komisija samo udruženja građana čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti izbora mogu biti akreditovani za praćenje rada izbornih organa. Imajući u vidu kompleksnost izbornog procesa i to da sam izborni proces po svojoj prirodi obuhvata nekoliko različitih procesa koji prožimaju različite oblasti delovanja u društvu, potrebno je omogućiti organizacijama civilnog društva koje se bave temama od opšteg, javnog značaja, poput: medijske slobode, borbe protiv korupcije, reforme javne uprave, zaštite ljudskih prava i sl. da se akredituju za praćenje rada organa za sprovođenje izbora. (Videti član 36. Jedinog izbornog zakona.)

d. Precizno definisati period posmatranja za koji se izdaje akreditacija #34

U cilju otklanjanja nesigurnosti koja trenutno postoji u pogledu vremena do kada posmatrači imaju pravo da posmatraju rad izbornih organa, potrebno je da se posebnim članom uputstva za sprovođenje izbora reguliše period važenja izdatih akreditacija. Imajući u vidu najbolju međunarodnu praksu, potrebno je dozvoliti posmatranje rada izbornih organa do okončanja svih postupaka zaštite izbornog prava (tj. do isticanja rokova konačnosti i pravnosnažnosti postupaka zaštite izbornog prava) kao i do sednice na kojoj se usvajaju izveštaji o sprovođenju izbora od strane izbornih komisija. Zbog činjenice da izborne komisije od trenutka kada se proglaše konačni rezultati rade isključivo u stalnom sastavu, a ne u proširenom, opravdanost prisustva nezavisnog praćenja rada je naročito neophodna.

e. Dodeliti ovlašćenje posmatračima da unose primedbe u Zapisnik o radu biračkog odbora #31

Posebno ovlašćenje koje bi posmatrači imali u izbornom postupku jeste i pravo da unesu svoje primedbe i zapažanja u Zapisnik o radu biračkog odbora, pod istim uslovima koji trenutno imaju članovi biračkog odbora. Naime, kako su posmatrači učesnici izbornog procesa na izborni dan koji prate celokupan rad biračkog odbora od trenutka okupljanja članova biračkog odbora ujutru i priprema biračkog mesta za otvaranje pa do utvrđivanja rezultata na biračkom mestu i javnog objavljivanja Zapisnika o radu potrebno je da im se dozvoli unošenje primedaba i zapažanja u Zapisnik. Kako Zapisnik prema trenutnoj praksi izbornih komisija i Upravnog suda ima gotovo jedinstvenu i glavnu dokaznu snagu u postupku zaštite izbornog prava, potrebno je dati i posmatračima ovo pravo, jer nezavisni, nepartijski posmatrači garantuju legitimitet izbornog procesa na dan izbora. (Videti član 114. Jedinstvenog izbornog zakona.)

INTEGRITET PROCESA: RAD IZBORNE ADMINISTRACIJE

Ključnu ulogu u osiguravanju integriteta izbornog procesa ima izborna administracija. Među proceduralnim jemstvima za održavanje slobodnih i fer izbora Venecijanska komisija na prvom mestu navodi nezavisno telo za organizovanje izbora (VK II.3.1). To telo osigurava da se glasanje obavlja tajno, da se prebrojavanje i izveštavanje vrši pošteno, a zvanični rezultati saopštavaju javno (KD 7.4). Kopenhagenski dokument traži da se aktivnosti vlade i uprave, kao i sudstva, sprovode u skladu sa sistemom utvrđenim zakonom (5.5), i da se zakoni i propisi usvajaju kroz javnu proceduru (5.8), dok Venecijanska komisija zahteva da se izborna pravila utvrđuju na nivou zakona (VK II.2). Crta predlaže da se: reformiše celokupan sistem izborne administracije, poveća transparentnost njenog rada, usaglase rokovi za izborne radnje i podignu kapaciteti biračkih odbora.

17 / REFORMISATI SISTEM IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

Za primenu izbornih zakona mora biti zaduženo nezavisno telo (VK II.3.1.a), odnosno na svim nivoima, od državnog do nivoa biračkih mesta moraju se uspostaviti nezavisne i nepristrane izborne komisije (II.3.1.b). Centralna izborna komisija mora imati stalni karakter (II.3.1.c), dok članovi komisije moraju biti osobe koje su stručne za izborna pitanja (II.3.1.d.ii). Osim pravila o tehničkim stvarima i pojedinostima propisi o izborima moraju imati snagu zakona (II.2.a), a osnovni elementi izbornog zakona smeju se menjati najkasnije godinu dana uoči izbora (II.2.b). Ovlašćenja i dužnosti različitih organa moraju biti jasno uređeni zakonom, kako bi se izbegli sukobi nadležnosti (I.3.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Sistematizovati izbornopravnu materiju kroz jedinstven izborni zakon #1

Trenutno se sedam zakona primenjuje na proces održavanja izbora, što u praksi ostavlja prostor za kontradiktorno i neujednačeno tumačenje odredbi što kao posledicu može imati nesankcionisanje izbornih nepravilnosti. Izborni zakon koji bi uključio odredbe o sprovođenju izbora na svim nivoima i uredio rad svih izbornih organa doprineo bi pravnoj sigurnosti i smanjio pogrešna i kontradiktorna tumačenja zakonskih odredbi od strane institucija.

b. Reformisati lokalne izborne komisije u sklopu šire reforme izbornog zakonodavstva #3

Budući da je izbor, sastav i uopšte položaj lokalnih izbornih komisija neodvojivi deo šire reforme izbornog zakonodavstva, neophodno je sprovesti sistemsku i sistematičnu promenu načina izbora članova gradskih i opštinskih izbornih komisija kako bi se u punoj meri obezbedila s jedne strane nezavisnost i nepristrasnost u odlučivanju, a s druge strane adekvatna profesionalnost u radu gradskih i opštinskih izbornih komisija. (Videti čl. 25–29. Jedinstvenog izbornog zakona.)

c. Reorganizovati sistem izborne administracije #2

Izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima na način kojim bi se propisala hijerarhijska struktura između izbornih organa. Prema novoj strukturi RIK bi bila organ koji je neposredno nadređen opštinskim i gradskim izbornim komisijama i zapravo bi sprovodio izbore na lokalnom nivou. S tim u vezi potrebno je ukinuti radna tela RIK, jer bi njihovu ulogu preuzele lokalne izborne komisije. (Videti čl. 11. i 15–25. Jedinstvenog izbornog zakona.)

d. Članovi lokalnih izbornih komisija mogu biti samo diplomirani pravnici #5

Potrebno je dopuniti član 14. Zakona kako bi bio predviđen uslov da za imenovanje članova i zamenika članova GIK, sekretara i zamenika sekretara, ovaj krug lica mora posedovati diplomu pravnog fakulteta. (Videti član 25. Jedinstvenog izbornog zakona.)

18 / POVEĆATI TRANSPARENTNOST RADA IZBORNE ADMINISTRACIJE

Izborna administracija osigurava slobodno i pošteno glasanje i javno saopštava zvanične rezultate (KD 7.4). Mora postojati mogućnost nadgledanja rada izborne administracije (VK II.3.1.e) kao načina njenog donošenja odluka (II.3.1.h). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Pravovremeno objavljivati skenirane zapisnike o radu biračkih odbora na sajtu izbornih komisija #12

Usvajanjem Zaključka o merama za unapređenje izbornog procesa od 2. decembra 2020. godine RIK je i formalno preuzela obavezu objavljivanja zapisnika o radu BO. Međutim, iako je RIK objavljivala zapisnike o radu BO u celosti, to se nije dešavalo pravovremeno. Zapisnici su u praksi objavljivani po isteku roka za prigovore, a zapisnici sa svih biračkih mesta tek nešto više od dve nedelje od izbornog dana. S obzirom na to da neuredni zapisnici, odnosno zapisnici koji sadrže teške greške, mogu predstavljati osnov za ponavljanje izbora, i samim tim mogu biti razlog za podnošenje prigovora na uočene nedostatke, RIK bi trebalo da bude ograničen rokom kojim bi se svi zapisnici objavljivali blagovremeno, odnosno u što kraćem roku, odmah po primljenom skeniranom zapisniku od strane Radnog tela. S obzirom na to da je ova radnja propisana Uputstvom za sprovođenje izbora koje je podložno izmenama za svaki izborni ciklus, preporuka je da se dopune članovi 76. ili 77. ZoINP kojim bi se utvrdila obaveza RIK da skenirane zapisnike objavljuje na svojoj internet stranici odmah po prijemu od strane radnih tela za svako biračko mesto, a najkasnije u roku od 12 sati od zatvaranja biračkih mesta. Istovetna odredba treba da bude

realizovana u Zakonu o lokalnim izborima koja bi važila za opštinske/gradske izborne komisije. Objavljeni zapisnici bi trebalo da poseduju metapodatke, ili da se na drugi način omogući pretraga zapisnika na nivou biračkih mesta. (Videti čl. 115. i 127. Jedinstvenog izbornog zakona.)

b. Pravovremeno objavljivati sva dokumenta s plenarnih i sednica radnih grupa na sajtu RIK #13

Iako je RIK počeo sa objavljivanjem rešenja po prigovorima i svih usvojenih dokumenata sa sednica RIK, nacrti radnih dokumenata, dnevni red, izveštaj o glasanju sa sednica nisu objavljivani tokom izbornog procesa 2020. godine. Zato je neophodno izmeniti praksu republičke, opštinskih i gradskih izbornih komisija, kako bi svi materijali i dokumenti s plenarnih sednica i sastanaka radnih tela izbornih komisija bili objavljeni u formatu pogodnom za dalju upotrebu (npr. CSV, DOC, XLS) na odgovarajućem sajtu izbornih komisija. (Videti član 3. Jedinstvenog izbornog zakona.)

c. Pravovremeno objavljivati steno beleške i rezultate glasanja sa sednica izbornih komisija #14

U izborom procesu 2020. godine RIK je započeo praksu prenosa plenarnih sednica i postupka predaje izbornih lista uživo preko interneta, kao i objavljivanja snimaka u arhivi na internet stranici. Međutim, rezultati glasanja i steno beleške i u izbornom procesu 2020. godine nisu objavljivani na bilo koji način. Zato je potrebno dopuniti poslovnik o radu izbornih komisija odredbom koja predviđa pravovremeno objavljivanje stenograma sa svake sednice na zvaničnoj internet prezentaciji izbornih komisija, kao i rezultata glasanja u formatu pogodnom za dalju upotrebu (npr. CSV, DOC, XLS). Neophodni preduslov za realizaciju ove preporuke je unapređenje tehničkih, informacionih i profesionalnih kapaciteta Stručne službe Narodne skupštine Republike Srbije, kao i uopšte unapređenje internog sistema za dostavljanje materijala za sednice republičke, opštinskih i gradskih izbornih komisija.

d. Unaprediti održavanje elektronskih sednica RIK #80

Kako bi se i na elektronskim sednicama RIK obezbedila javnost i rasprava članova, kao i efikasno odlučivanje, potrebno je izmeniti Poslovnik o radu RIK u pravcu uvođenja korišćenja neke od dostupnih platformi za video-komunikaciju (kao što je Zoom platforma). Na ovaj način bi se omogućila efikasnija rasprava među članovima RIK, ali i obezbedila javnost, kroz prisustvo akreditovanih posmatrača.

19 / USAGLASITI ROKOVE ZA IZBORNE RADNJE

Prebrojavanje i izveštavanje o glasanju mora biti pošteno, a zvanični rezultati glasanja moraju biti saopšteni javno (KD 7.4). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Izjednačiti rokove za sprovođenje izbora #51

Izmena i dopuna Zakona o izboru predsednika republike odnosi se na promenu člana 4. stav 5, tako da izmenjena odredba treba da glasi: „Od dana raspisivanja izbora, do dana glasanja ne može proteći manje od 45 dana ni više od 60 dana.” Na taj način će se rokovi za sprovođenje izbora za predsednika Republike izjednačiti s rokovima za sprovođenje izbora za Narodne poslanike.

b. Utvrditi rokove za objavljivanje privremenih rezultata izbora, najkasnije 24 sata od zatvaranja birališta #79

U cilju postizanja veće transparentnosti izbornog procesa, neophodno je izvršiti dopune Zakona o izboru narodnih poslanika i obavezati RIK da u roku od 24h od časa zatvaranja biračkih mesta na svojoj internet stranici objavi privremene rezultate izbora. (Videti član 127. Jedinštenog izbornog zakona.)

c. Pravovremeno objavljivati preliminarne i konačne rezultate izbora po biračkim mestima na sajtovima izbornih komisija #44

Primena ove preporuke podrazumeva dopunu Uputstva za sprovođenje izbora koje usvajaju izborne komisije i to u delu koji se odnosi na „Statističku obrada i objavljivanje rezultata izbora“, gde je potrebno dodati odredbu: „izborna komisija objavljuje preliminarne i konačne rezultate izbora po biračkim mestima, odmah po utvrđivanju, na sajtu u CSV formatu“. (Videti član 127. Jedinštenog izbornog zakona.)

d. Ujednačiti rokove za proglašenje konačnih rezultata izbora #7

Potrebno je ujednačiti postojeća rešenja iz Zakona o izboru narodnih poslanika (pet dana od završetka glasanja) i rešenje iz Zakona o lokalnim izborima (24 časa od zatvaranja biračkih mesta). U cilju poštovanja prava na zaštitu izbornog prava svih birača, potrebno je uvesti rešenje koje sadrži odrednicu „u roku od 96 sati od završetka svih izbornih radnji“. Ovakvo rešenje bi podrazumevalo da izborne komisije imaju rok od pet dana da utvrde konačne rezultate izbora od trenutka održavanja i ponovljenih izbora na pojedinim biračkim mestima. Na ovaj način se izbegava situacija koja se desila na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda u martu 2018. godine, kada je GIK proglasila konačne rezultate izbora pre razmatranja prigovora. (Videti član 117. Jedinštenog izbornog zakona.)

20 / PODIĆI KAPACITETE BIRAČKIH ODBORA

Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku (VK II.3.1.g) i moraju biti stručni za izborna pitanja (II.3.1.d.ii), dok političke stranke moraju biti jednako zastupljene u izbornim komisijama (II.3.1.e). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Zakonom uvesti obavezu licenciranja članova biračkih odbora u stalnom sastavu #63

Kako bi se postigao neophodan nivo stručnosti članova biračkog odbora, neophodno je izvršiti dopunu odgovarajućih odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima i usloviti članstvo u biračkom odboru odgovarajućom licencom koju bi, nakon sprovedene obuke i položenog testa, izdavala Republička izborna komisija. (Videti član 31. Jedinštenog izbornog zakona.)

b. Objaviti sastav biračkih odbora odmah po obrazovanju stalnog sastava, uz podatke o obuci i licenciranju #64

Neophodno je izvršiti dopunu Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima i obavezati izbornu komisiju da odmah po donošenju objavi rešenje o imenovanju biračkog odbora u stalnom sastavu koje sadrži imena članova svih članova biračkog odbora u stalnom sastavu i druge podatke relevantne za njihovo imenovanje na svojoj internet strani, uključujući podatke o stečenoj licenci za obavljanje poslova člana biračkog odbora. Budući da se protiv nepropisnog sastava biračkog odbora prigovor izornoj komisiji može podneti isključivo u roku od 24 časa od časa donošenja rešenja o imenovanju članova biračkog odbora, usvajanjem ove preporuke omogućilo bi se efikasno korišćenje ovog pravnog sredstva. (Videti član 3. Jedinštenog izbornog zakona.)

c. Zakonom uvesti obavezne obuke i testiranja članova biračkog odbora #9

Dopuniti član 34. Zakona o izboru narodnih poslanika kao i član 15. Zakona o lokalnim izborima, u kome su propisana ovlašćenja RIK, kao i OIK/GIK novim ovlašćenjem da u izbornom procesu obavezno organizuje obuku članova biračkih odbora o pravilima i procedurama za rad biračkog odbora. Naročito je važno uvesti sistem testiranja kandidata za članove stalnog sastava biračkog odbora kojim se doprinosi većem kapacitetu BO da sprovede izbore. RIK je podzakonskim aktom, odnosno Zaključkom RIK 2. decembra 2019. godine predvideo održavanje obuka za rad u biračkim odborima, dok je proces organizovanja i sprovođenja obuka preciziran Odlukom o organizaciji i sprovođenju obuka za rad u stalnom sastavu biračkih odbora od 20. decembra 2019. Izrađen je program obuke, priručnik, prezentacija uz priručnik, kao i vežbe za proveru znanja polaznika. Odlukom je bilo predviđeno da se obuke sprovedu u periodu do 30. januara 2019. Nema podataka o broju lica koja su obuku uspešno završila. Obaveza obuka i testiranja članova biračkih odbora sprovedena je kroz podzakonski akt, i nije uvedena obaveza da samo lica koja su prošla obuku mogu biti članovi biračkih odbora, tako da bi ovo trebalo definisati zakonom. (Videti član 30. Jedinog izbornog zakona.)

d. Usvajati pravilnik za edukatore za obuku članova biračkih odbora koji sprovode lokalne izbore #10

Usvajanjem Odluke o organizaciji i sprovođenju obuka za rad u stalnom sastavu biračkih odbora i Programa obuke od strane RIK 20. decembra 2019. godine regulisan je način angažovanja edukatora za obuku članova biračkih odbora, međutim nema podataka da su i lokalne izborne komisije preuzele ovu preporuku. Stoga je potrebno da sve izborne komisije kao podzakonske akte usvoje Pravilnik o procedurama i kriterijumima za izbor i angažovanje konsultanata, trenera i edukatora za obuku članova biračkih odbora. Usvajanje pravilnika je potrebno kako bi obuka biračkih odbora i na lokalnim izborima bila sprovedena od strane nezavisnih eksperata u oblasti izbornog zakonodavstva.

e. Reorganizovati sastav biračkih odbora – stranke koje imaju članove u stalnom sastavu ne mogu imati i u proširenom #11

Imajući u vidu da trenutni sastav biračkih odbora ne može odgovoriti na zahtev za sprovođenje izbornog dana u skladu sa ustanovljenim pravilima i procedurama, potrebno je reorganizovati njihov sastav. Predloženim izmenama izbornog zakonodavstva bilo bi uskraćeno pravo političkim subjektima koji imaju predstavnika u stalnom sastavu biračkog odbora da to pravo imaju/ostvaruju i u slučaju proširenog sastava biračkog odbora. Osim toga, trenutni sastav biračkih odbora zbog svoje velike brojnosti ne može da odgovori na potrebu za unapređenjem njihovog rada kroz pravovremene i kvalitetne edukacije članova odbora. S druge strane, smanjenjem članova biračkog odbora, bez uskraćivanja prava izbornim listima da imaju svoje predstavnike na izborni dan, omogućiće značajne novčane uštede u izbornom procesu.

Aneks: Usklađenost preporuka OEBS-a s Preporukama Crte za poštene i slobodne izbore

Kao učesnica OEBS-a, Republika Srbija se obavezala da će „odmah razmotriti rezultate procene izbora od strane OEBS-a kao i preporuke“ (Dokument iz Istanbula 1999, stav 25). To se, međutim, u praksi ne dešava i preporuke OEBS-a se u najvećem broju slučajeva ponavljaju iz jednog izbornog ciklusa u naredni.

OEBS je 2020. godine zvanično procenio ispunjenost ukupno 56 preporuka iz prethodnog perioda, uključujući i one koje su ponavljane iz prethodnih ciklusa. Evaluacija pokazuje da je, od parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. godine, tek šest preporuka „delimično ispunjeno“, dok su samo dve „uglavnom ispunjene“ – sve ostale imaju status neispunjene, što Srbiju stavlja u rang država u regionu koje su najmanje uskladile izborni proces sa standardima ove organizacije čija je Srbija članica.

Konačni izveštaj Specijalne misije OEBS-a za procenu izbora, sačinjen nakon parlamentarnih izbora u Srbiji 2020, sadrži 29 preporuka, od čega 11 prioriternih – od tih 29, čak 20 preporuka je ponovljeno ili preformulisano iz prethodnih izbornih ciklusa (2012, 2014, 2016, 2017).

Crtine preporuke za unapređenje izbornih uslova usklađene su s preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS (ODIHR/KDILJP). U prvoj tabeli navedene su preporuke Crte koje su kompatibilne s preporukama OEBS-a iz 2020. Druga tabela predstavlja osvrt na ranije preporuke OEBS-a (2017, 2016, 2014, 2012) koje nisu ponavljane u izveštaju iz 2020, ali su još uvek relevantne i uporedive s preporukama Crte.

Tabela 1. OEBS-ove preporuke 2020. i Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

OEBS-ove preporuke 2020.		Crtine preporuke
2	Da bi se obezbedilo poštovanje načela pravne sigurnosti, značajan broj propisa trebalo bi da budu uključeni prvenstveno u zakone koje je usvojila Skupština, dok bi samo tehnička pitanja i detalji trebalo da budu regulisani podzakonskim aktima, uključujući uputstva Republičke izborne komisije. (2017:1, 2016:1, 2014:1, 6, 2012:1) *Posebno preporuka br. 1 iz 2012: U skladu s prethodnim preporukama OEBS-a, zakonodavni okvir za izbore treba preispitati, konsolidovati i uskladiti, mogućim uvođenjem jednog jedinstvenog sveobuhvatnog izbornog zakona.	17. Reformisati sistem izborne administracije u Srbiji 19. Usaglasiti rokove za izborne radnje
3	Vlasti treba da preduzmu mere za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa. Nadgledanje poštovanja zakona trebalo bi da bude efikasno, dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti sa efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje. (2017:2, 2016:4)	3. Sprečiti zloupotrebe javnih resursa u izornoj kampanji
4	Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim s državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti, a odgovorne osobe snositi posledice. (2017:15, 2014:3, 2012:14)	9. Sprečiti pritiske na birače i osigurati slobodu izbora 10. Obezbediti aktivniju ulogu javnog tužilaštva u izbornom procesu

5	Da bi se povećala transparentnost, zakon bi mogao biti izmenjen i dopunjen tako da propiše obavezu izveštavanja i objavljivanja prihoda i troškova izborne kampanje pre izbornog dana. Mogla bi se razmotriti mogućnost da zaključci ABPK postanu obavezni i da ih se kasnije objavi.	2. Sprečiti zloupotebe u finansiranju izborne kampanje
7	Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) treba ojačati, a njegove obaveze tokom perioda kampanje treba da budu izričito definisane zakonom i proširene na sve aspekte medijskog izveštavanja o izborima. REM bi trebalo da deluje samoinicijativno, uključujući preduzimanje blagovremenih aktivnosti, zasnovanih na sistematskom praćenju izveštavanja o izborima i postupanja u skladu sa utvrđenim propisima. (2017:6, 2016:6, 2014:19, 2012:18)	7. Jasno definisati obaveze REM tokom predizborne kampanje
8	Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu s najboljom praksom, rokovi za podnošenje prigovora i za donošenje odluka od strane RIK i Upravnog suda mogli bi se produžiti. Rokovi za podnošenje prigovora trebalo bi da teku od trenutka kada je podnosilac prigovora postao upoznat s počinjenom nepravilnošću. (2017:8, 2016:7, 18, 2014:5, 2012:6, 19)	13.a. Produžiti i uskladiti rokove za donošenje odluka i dostavljanje prigovora
9	U skladu s najboljom praksom i u cilju obezbeđenja integriteta izbornog procesa, RIK bi mogao da bude ovlašćen da ispravlja ili poništava odluke koje su donele izborne komisije nižeg nivoa i da poništi izbore u celini ili na jednom ili na više biračkih mesta, ako utvrdi da su nepravilnosti uticale na ishod. (2016:8)	14. Proširiti nadležnosti izborne administracije u zaštiti izbornih prava
10	U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinostvenog biračkog spiska što je pre moguće. (2017:7, 2016:2, 2014:2, 2012:2)	12. Ažurirati i verifikovati birački spisak
11	Da bi se povećala transparentnost, zakon bi trebalo da obezbedi brzo objavljivanje svih skeniranih zapisnika biračkih odbora s rezultatima i izbornih rezultata po biračkim mestima, uključujući one koji su kasnije kroz proces ispravljeni ili naknadno utvrđeni ponovljenim izborima. (2017:9, 2016:25)	18.a. Pravovremeno objavljivati skenirane zapisnike o radu biračkih odbora na sajtu izbornih komisija
12	Treba razmotriti uspostavljanje svih nivoa izborne administracije zakonom, i jasno definisati njihovu ulogu i odgovornosti. (2017:10, 2012:3)	17. Reformisati sistem izborne administracije u Srbiji
13	Da bi se povećao kapacitet RIK-a i obezbedila sposobnost njegovih članova da donose odluke na osnovu dovoljno informacija, svim članovima treba pružiti pravovremene i sveobuhvatne informacije o dnevnom redu za predstojeće sednice, uključujući sav relevantni osnovni materijal, uz omogućavanje sadržajnih rasprava u svim okolnostima.	18. Povećati transparentnost rada izborne administracije
14	Svi članovi BO, uključujući i one iz proširenog sastava, trebalo bi da prođu pravovremenu, efikasnu i ujednačenu obuku o procedurama izbornog dana, posebno u pogledu prebrojavanja glasova, logičko-računarske kontrole rezultata i kompletiranja zapisnika o rezultatima. (2017:11, 2016:10)	20. Podići kapacitete biračkih odbora
16	Da bi povećali transparentnost postupka registracije birača i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, vlasti bi mogle razmotriti periodično objavljivanje podataka iz biračkog spiska, razvrstanih po različitim vrstama ažuriranja, i broja registrovanih birača po opštinama.	12.a. Nastaviti ažuriranje biračkog spiska i učiniti taj proces transparentnijim

18	Da bi se povećala transparentnost finansiranja kampanje, treba obratiti pažnju na prethodne preporuke KDILJP-a i GRECO-a, uključujući smanjivanje limita za donacije i uvođenje obaveze podnošenja i objavljivanja finansijskih izveštaja pre izbornog dana. (2017:3, 2016:5, 2014:4, 18, 2012:15, 16)	2. Sprečiti zloupotrebe u finansiranju izborne kampanje
19	Moglo bi se razmotriti uvođenje zakonske obaveze u vezi sa identifikacijom dobavljača na svim štampanim i digitalnim materijalima za izborne kampanje, kao i sankcije zbog nepoštovanja zakona i njegovog efikasnog sprovođenja, uključujući konfiskovanje materijala za izbornu kampanju na kojem nije jasno vidljiva oznaka dobavljača.	6.b. Jasno odrediti krug subjekata kojima je dozvoljeno političko oglašavanje tokom predizborne kampanje
21	Zakon treba da propiše stepenovani sistem sankcija prema principu proporcionalnosti sa efektom odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje, a nepravilnosti treba sankcionisati.	4. Unaprediti postupanje Agencije za sprečavanje korupcije 7. Jasno definisati obaveze REM tokom predizborne kampanje 10. Obezbediti aktivniju ulogu javnog tužilaštva u izbornom procesu 14. Proširiti nadležnosti izborne administracije u zaštiti izbornih prava
23	Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora. (2017:17, 2016:17)	5. Sprečiti diskriminaciju učesnika kampanje u medijima 6. Obezbediti ravnopravan pristup političkom oglašavanju
24	Treba razmotriti postavljanje jasnih kriterijuma u zakonu kojima bi se omogućilo utvrđivanje statusa nacionalne manjine za izborne liste, čime bi se sprečila zloupotreba posebnih odredbi koje se odnose na liste nacionalnih manjina. (2016:19, 2012:8)	1. Obezbediti ravnopravnost učesnika u procesu kandidovanja
25	Da bi se dodatno povećala transparentnost postupka rešavanja sporova, RIK bi mogao razmotriti blagovremeno objavljivanje evidencije prigovora na svojoj internet stranici. (2014:21)	18. Povećati transparentnost rada izborne administracije
26	Načelo obezbeđivanja pristupa svim fazama izbornog procesa međunarodnim i domaćim posmatračima trebalo bi da bude deo zakona, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a. (2017:19, 2016:20, 2014:23, 2012:5)	16. Pružiti posmatračima veća ovlašćenja u praćenju izbornog procesa
27	Da bi se olakšao pristup svim fazama izbornog procesa, zakon treba da omogući posmatračima podnošenje novih zahteva i pribavljanje novih akreditacija za posmatranje ponovljenih izbora.	16.d. Precizno definisati period posmatranja za koji se izdaje akreditacija
28	Da bi se obezbedila tajnost glasanja za sve birače, uključujući osobe sa fizičkim invaliditetom, raspored biračkih mesta i dizajn biračkih kabina trebalo bi da se preispitaju. Treba razmotriti podizanje svesti javnosti o tome koliko je važna tajnost glasanja, ulažući ciljne napore u obrazovanje birača. (2017:20, 2016:21, 2014:24, 2012:21)	11. Osigurati jednako biračko pravo za sve građane

29	Treba uspostaviti efikasan sistem za podnošenje prigovora zainteresovanih strana koji se odnose na nepravilnosti utvrđene na izborni dan. Da bi se olakšao takav postupak, na biračka mesta mogao bi da se stavi na raspolaganje standardizovani formular za prigovore, a uputstva o postupanju s takvim prigovorima mogla bi se uključiti u priručnik o procedurama izbornog dana.	15. Olakšati učesnicima i biračima proces zaštite izbornih prava
----	---	---

Tabela 2. OEBS-ove preporuke 2012–2017. i Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

Godina i broj	OEBS-ove preporuke 2012–2017.	Crtine preporuke
2017:4	ABPK bi trebalo da koristi svoj mandat u potpunosti tako što će na proaktivan način posmatrati i istraživati svaku potencijalno netransparentnu aktivnost učesnika izbora u kontekstu sprovođenja izbora.	4. Unaprediti postupanje Agencije za sprečavanje korupcije
2017:5	Državna tela ne bi trebalo da se mešaju u aktivnosti medija i novinara, kojim bi trebalo omogućiti da deluju slobodno bez zastrašivanja ili pritiska, administrativnih sankcija ili drugih oblika nepravednog uticaja.	8. Uvesti jasne mehanizme za izbor i utvrđivanje odgovornosti Saveta REM 5.c. Sprečiti favorizovanje predstavnika vlasti propisivanjem jasnih pravila o načinu medijskog izveštavanja o aktivnostima funkcionera
2016:3	Pravila o podnošenju i proglašavanju izbornih lista, uključujući i procedure za overu potpisa podrške, trebalo bi razjasniti u cilju obezbeđivanja transparentnosti na svim nivoima, doslednosti i pravne sigurnosti.	1. Obezbediti ravnopravnost učesnika u procesu kandidovanja
2016:9	Da bi se obezbedila potpuna informisanost birača o njihovim pravima i obavezama, RIK bi mogao da pojača svoje napore i sprovede sveobuhvatne aktivnosti usmerene na edukaciju birača dovoljno rano pre održavanja izbora. (2014:f9, 2012:12)	11.a. Sprovođenje edukativne kampanje o izbornim pravilima i procedurama
2016:22	Trebalo bi uspostaviti jasne procedure kojima se reguliše pregled izbornih materijala i koje omogućavaju pregled koji je i ujednačen i ima tačno određen smisao. Trebalo bi preduzeti mere kojima bi se obezbedilo čuvanje izbornih materijala dok traje pregled.	14.c. Urediti zakonom uvid u vreće sa izbornim materijalom
2014:12	Sistem obaveštavanja birača o lokaciji na kojoj se nalazi biračko mesto kojem pripadaju mogao bi se poboljšati.	11.b. Definisati način dostavljanja obaveštenja o glasanju
2014:16	Zakonom propisani krajnji rok za registraciju lista kandidata treba utvrditi pre zvaničnog početka izborne kampanje, u skladu s primerima dobre međunarodne prakse.	1.c. Razdvojiti proces predaje izbornih lista i zvaničnog početka izborne kampanje
2012:20	Mogle bi se preduzeti mere kojima bi se osiguralo da veličina i izgled biračkih mesta budu takvi da na biralištima mogu biti prisutni i birači i brojniji birački odbori, kao i da ta birališta budu dostupna biračima starije životne dobi i biračima s posebnim potrebama.	11.d. Nastaviti sa unapređenjem standarda za glasanje slepih i slabovidih osoba

CRTA: