

Crtina analiza predloženih mera za unapređenje izbornog procesa Radne grupe za saradnju sa OSCE/ODIHR

Crta je analizirala mišljenje o merama za unapređenje izbornog procesa koje je pripremila Radna grupa za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju i Kancelarijom sa demokratske institucije i ljudska prava u koordinaciju i praćenju sprovođenja primene preporuka u unapređenju izbornog procesa (Radna grupa). Dokument je predstavljen na sastanku Radne grupe 1. marta 2021. godine, kom je Crta, kao organizacija koja se bavi izbornim procesom, prisustvovala u svojstvu posmatrača.

Na osnovu analize mišljenja, zaključuje da, **iako se predlažu i neke dobre mere, država ponovo propušta priliku da se prepozna suštinske probleme i radi na rešenjima koja bi doprinela unapređenju kvaliteta izbornog procesa.** Radna grupa u potpunosti zanemaruje u svom mišljenju zloupotrebu javnih resursa i javne funkcije, problemi u finansiranju kampanje, pritiske na birače, kao i neravnomernu medijsku zastupljenost izbornih aktera, koje su i ODIHR i domaći posmatrači označili kao najproblematičnije i prioritetne oblasti za rešavanje nakon izbora 2020. godine.

Umesto da se pristupi ponovnoj analizi i prepoznavanju problema kada se radi o zloupotrebi javnih resursa, finansiranju kampanje i pritiscima na birače, Radna grupa navodi samo zakonske izmene usvojene 2019. godine i ne ostavlja prostor za dalja unapređenja.

Kada se radi o medijima, Crta smatra da mišljenje sadrži mere koje neće suštinski rešiti problem medijske neravnomernosti, već da mogu izazvati dodatne nejasnoće u postupanju i tumačanju nadležnosti između Regulatornog tela za elektronske medije i Nadzornog odbora Skupštine Srbije.

Mišljenje Radne grupe o upotrebi pravnih lekova predstavljaju korak unazad u odnosu na dosadašnje stanje i može dovesti do sužavanja prava na izjavljivanje prigovora od strane birača. Zabrinjava i činjenica da Radna grupa ne prepoznaje i neophodnost sprovođenja verifikacije biračkog spiska, kako bi se utvrdilo njegovo stanje.

Kao dobre predloge Crta ocenjuje mere poput kazni za emitere koji krše propise izveštavanja u izornoj kampanji za čiju je primenu nadležan REM, što je u skladu sa preporukama ODIHR, Crte, kao i sa merama koje predviđa Medijska strategija. Crta ocenjuje kao pozitivnu i pripremu novog pravilnika REM-a koji će se odnositi i na komercijalne pružaoce medijskih usluga što je, podsećamo, važilo do 2020. godine, kao i mere za unapređenje objavljivanja zapisnika sa biračkih mesta i unapređivanje sadržaja i nastavak sprovođenja obuka za članove biračkih odbora. Takođe, Crta pozitivno ocenjuje i plan da se zakonski regulišu pojedina pitanja koja su do sada bila predmet podzakonskih akata, poput položaja posmatrača, objavljivanja zapisnika o radu biračkih odbora ili ex officio ovlašćenja RIK-a da ponavlja glasanje na biračkim mestima na kojima nije moguće ustanoviti rezultate izbora ili da ispravlja očigledne omaške u zapisnicima. Uvođenjem u zakon, primena ovih mehanizama će biti zagarantovana u svim narednim izborima. Međutim, reč je o merama koje ne zadiru u suštinske probleme izbornog procesa koji se ogledaju u gorenavedenim oblastima, a kojima se Radna grupa, po svemu sudeći, nije bavila.

Mišljenjem o merama koje treba preduzeti, Radna grupa je obuhvatila nešto **više od polovine** od ukupno 29 preporuka koje je ODIHR uputio Srbiji nakon izbora 2020. godine. Crta analiza pokazuje da se mere koje Radna grupa predlaže odnose na sedam od 11 prioriternih preporuka, kao i na 11 od ukupno 18 ostalih preporuka iz izveštaja ODIHR-a. Međutim, na većinu ODIHR preporuka obuhvaćenim mišljenjem, Radna grupa nedovoljno adekvatno, potpuno ili jasno daje odgovor o tome kako ih treba sprovoditi u praksi, dok u nekim oblastima može da dođe do nazadovanja.

Crta smatra da je neophodno ubrzati rad na unapređenju izbornih uslova u Srbiji i ispunjavanju preporuka iz poslednjeg OEBS/ODIHR izveštaja, imajući u vidu da je već pet meseci prošlo od momenta objavljivanja izveštaja do prvog dokumenta Radne grupe, kao i približavanje narednih izbora u Srbiji. Takođe, Crta smatra da je nedopustivo u potpunosti zanemariti četiri od 11 prioriternih preporuka koje je OEBS/ODIHR misija dala na osnovu praćenja parlamentarnih izbora održanih 2020. godine.

Podsećamo i da je OEBS/ODHIR 2020. godine zvanično uradio procenu ispunjenosti svojih 56 preporuka koje uključuju i one koje su ponavljane iz prethodnih ciklusa. Evaluacija pokazuje da, od parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. godine, **nijedna preporuka nije u potpunosti ispunjena**, da je tek 6 preporuka „delimično ispunjeno“, a samo dve su „uglavnom ispunjene“. Ostalih 48 preporuka imaju status neispunjenih, što Srbiju stavlja u rang država u regionu koje imaju najniži nivo usklađenosti kvaliteta izbornog procesa sa OEBS/ODHIR standardima.

U nastavku, Crta daje komentare na 1) mere za unapređenje izbornog procesa, za koje smatra da ne pružaju adekvatan ili potpun odgovor na problem ili kod kojih postoje nejasnoće u njihovoj primeni, 2) oblasti u kojima se izbegava ili odbija dalja primena ODIHR preporuka.

1) Mere koje ne pružaju adekvatan, potpun ili dovoljno jasan odgovor na probleme

Poglavlje	Predlog	Komentar Crte
1. Mere koje se tiču postupka donošenja zakona i drugih opštih akata koje treba izmeniti radi unapređenja izbornog procesa	1. Zakonske izmene treba usvajati nakon sprovedenih javnih konsultacija, dok osnovne aspekte izbora ne bi trebalo menjati neposredno pre izbora.	Mišljenje Vladine Radne grupe ne daje vremenski okvir u kom će mere biti sprovedene. Ipak Radna grupa navodi da se osnove izbornog procesa neće menjati ukoliko je do narednih izbora ostalo manje od godinu dana. Ukoliko je predviđeno usvajanje novih izbornih zakona, Crta predlaže sveobuhvatnu konsolidaciju izbornog zakonodavstva kroz usvajanje izbornog zakonika, bez promene izbornog sistema, kroz široku javnu raspravu i bez kršenja dobre prakse i međunarodnih principa o izmenama izbornog zakonodavstva.
2. Mere koje se tiču odnosa zakonske i podzakonske regulative	2. Usvajanje novih izbornih zakona: Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o predsedniku Republike i Zakona o lokalnim izborima	U obzir treba uzeti ODIHR prioriternu preporuku 1, 2012: <i>“U skladu sa prethodnim preporukama OEBS/KDILJP-a, zakonodavni okvir za izbore treba preispitati, konsolidovati i uskladiti, mogućim uvođenjem jednog jedinstvenog sveobuhvatnog izbornog zakona”</i> . ODIHR preporuke broj 1 u izveštajima 2014, 2016. i 2017. godine takođe ukazuju na potrebu sistematskog pristupa reviziji izbornog zakonodavstva.

		Ova oblast pokrivena je Crtinom preporukom za poštene i slobodne izbore broj 17 koja nalaže sistematizovanje izbornopravne materije kroz jedinstven izborni zakon.
3. Mere koje se tiču izborne administracije	Proširivanje nadležnosti lokalnih izbornih komisija: imenovanje biračkih odbora, logičko računaska kontrola zapisnika, odlučivanje o prigovorima na rad biračkih odbora	Iako je primenjen dobar rezon o podršci Republičkoj izbornoj komisiji kroz proširivanje nadležnosti na lokalne izborne komisije, upitan je njihov kapacitet za kvalitetan rad u skladu sa novim nadležnostima, kao i njihova pravovremena priprema. Neophodno bi bilo sprovesti edukacije za članove lokalnih komisija. Budući da se planira donošenje novih izbornih zakona, Crta smatra da je to prilika da se donese jedinstven izborni zakon (Crta preporuka broj 17), odnosno da se reformiše celokupan sistem izborne administracije, poveća transparentnost njenog rada, usaglase rokovi za izborne radnje i podignu kapaciteti biračkih odbora (Crte preporuke broj 17, 18, 19.)
4. Mere koje se tiču pravnih lekova u izbornom postupku	Upotreba pravnih lekova u izbornom postupku: podnošenje prigovora lokalnim izbornim komisijama, odlučivanje RIK-a po eventualnoj žalbi, te Upravnog suda u postupku po tužbi. Pitanje prava na podnošenje prigovora i uvođenje predujma.	Predložene mere mogu voditi ka sužavanju kruga birača koji mogu podneti prigovor i otežavanju procedure podnošenja prigovora kroz uvođenje administrativne takse ili neke slične forme predujma. Upravnom sudu se oduzima mogućnost utvrđivanja činjeničnog stanja, i ostavlja/daje mogućnost ukidanja drugostepenog rešenja RIK-a po prigovoru, i to samo ukoliko postoji bitna povreda pravila postupka ili pogrešna primena materijalnog prava (formalne greške). Zakon o upravnim sporovima daje mogućnost Upravnom sudu i da utvrđuje činjenično stanje i da spor reši meritorno. Kvalitetnije rešenje bi bilo produženje roka za podnošenje prigovora na dva dana od dana kada je doneta odluka ili izvršena radnja koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom, odnosno od dana kada je učinjen propust. Ova oblast pokrivena je Crtinom preporukom za poštene i slobodne izbore broj 13 koja se bavi efikasnošću zaštite izbornih prava i predlaže rešenja koja se odnose na zakonske rokove.
6. Mere koje se tiču kandidovanja	Broj potpisa za podršku izbornoj listi se ne vezuje za broj odbornika u Skupštini, već za broj birača u momentu donošenja odluke o raspisivanju izbora	Postoji opasnost da podnosioci lista koji predlože listu sa više od trećine kandidata za odbornike budu u situaciji da prikupljaju pun broj potpisa podrške birača, kao da predaju celu listu. U ovoj oblasti, Crta predlaže preporuku za poštene i slobodne izbore broj 1 , koja ukazuje na neophodnost uvođenja obaveze da nosilac liste bude i kandidat na izborima; nužnost vraćanja izjava podrške od birača u nadležnost javnih beležnika i sudova; razdvajanja procesa predaje izbornih lista i zvaničnog početka izborne kampanje.
7. Mere koje se tiču registracije birača i biračkog spiska	MDULS da omogući javnosti da se na sajtu ministarstva, posle zaključenja biračkog spiska, vide imena i prezimena birača koji glasaju na biračkim mestima	Ne vidi se korist od ove mere, naprotiv, ovo može izazvati dodatno podozrenje javnosti i otvara prostor za eventualne manipulacije. Zbog toga, eventualnom objavljivanju podataka iz biračkog spiska treba prići pažljivo, uz razmatranje uporednih rešenja i putem javnih konsultacija, u transparentnom postupku. Takođe, mišljenje Radne grupe ne spominje eventualne izmene relevantnih zakona, koje

		<p>ODIHR spominje kao neophodne da se odredi tip, obim ličnih podataka, osigura zakonitost i zaštiti privatnost.</p> <p>Kao jedno od potencijalnih rešenja za razmatranje, kojim bi se odgovorilo na zahtev da se poveća transparentnost biračkog spiska i poverenje birača, bilo bi objavljivanje inicijala birača sa adresom prebivališta, po biračkim mestima, čime bi se omogućila dodatna provera tačnosti biračkog spiska od strane građana, bez ugrožavanja ličnih podataka i rizika od zloupotrebe podataka.</p> <p>U ovoj oblasti, Crta predlaže ažuriranje i verifikovanje biračkog spiska što, između ostalog, obuhvata objavljivanje broja birača u biračkom spisku po biračkim mestima odmah po određivanju biračkih mesta (Crta preporuka 12).</p>
7. Mere koje se tiču registracije birača i biračkog spiska	Davanje biračkog prava licima koja su delimično poslovno sposobna	<p>Merama nije dat odgovor na pitanje kroz izmenu kog akta će biti dato biračko pravo ovim osobama, da li se one nalaze u biračkom spisku ili će se tek „uvesti“ u birački spisak, po kom pravnom osnovu i propisu i koja institucija će to uraditi.</p> <p>Dok nije najjasnije kako Radna grupa namerava da sprovede ovu meru, Crta preporuka broj 11 nalaže osiguravanje jednakog biračkog prava za sve kategorije birača.</p>
8. Mere koje se tiču medija	Da se u sferi elektronskih medija ponašanje svih pružalaca medijskih usluga, kako javnih servisa tako i komercijalnih i kablovskih, domaćih i prekograničnih, reguliše jedinstvenim podzakonskim aktom (pravilnikom) koji donosi REM.	<p>Crta podseća da je namera da novi Pravilnik REM-a obuhvati i komercijalne pružaoce medijskih usluga rešenje koje je postojalo do 2020. godini i čije je ukidanje praćeno reakcijama civilnog društva i stručne javnosti.</p> <p>Ipak, proširivanje obaveznosti opštih akata REM na PMU čiji se program reemituje u Srbiji ne može se izvršiti tako što će REM jednostavno svojim podzakonskim aktom takvu obavezu propisati. Podsetićemo, Regulatorno telo za elektronske medije je u dokumentu br. 05/1652/14/16-24 od 7. juna 2016. godine iznelo tumačenje relevantnog zakonskog okvira u vezi sa nadležnošću Srbije nad PMU čiji se program reemituje u Srbiji. U tom dokumentu REM je zaključio: „da bi PMU bio u našoj nadležnosti, on mora u bilo kom slučaju imati sedište u Srbiji, bez obzira na to da li se uredničke odluke donose u Srbiji ili državi članici EU i bez obzira na to da li značajan deo radne snage radi u Srbiji ili državi članici EU. To znači da se ni u jednom od navedenih slučajeva ne može konstatovati da postoji nadležnost Srbije, budući da strane kompanije koji objavljuju program Sport Klub i N1 nemaju sedište u Srbiji, već u Luksemburgu“.</p> <p>Pored toga, i Medijskom strategijom je ukazano na potrebu da se razmotri mogućnost izmene zakona koji se bave predizbornom kampanjom i to u pogledu medija nad kojima REM ne vrši nadzor (aktivnost u okviru mere 4.5). Stoga, jasno je da, ukoliko se nakon razmatranja utvrdi da ovakva mogućnost uopšte postoji, nju je moguće sprovesti isključivo izmenama Zakona a ne podzakonskim aktima REM.</p> <p>Crta preporuka 5 detaljno se bavi sprečavanjem diskriminacije učesnika kampanje u medijima, uključujući i preciziranje obaveza PMU u ovom pogledu.</p>

<p>8. Mere koje se tiču medija</p>	<p>Davanje šire nadležnosti Nadzornom odboru Skupštine nad nadzorom nad primenom pravila o izveštavanju medija o aktivnostima državnih funkcionera</p>	<p>Stav Radne grupe u pogledu nadležnosti REM-a u vezi sa kontrolom primene pravila izveštavanja medija o aktivnostima državnih funkcionera koji su istovremeno i učesnici izbora suprotan je onom koji je Vlada RS izrazila u Medijskoj strategiji 2020-2025. Naime, u okviru mere 4.5. (“Obezbeđeni uslovi za ravnopravno medijsko pokrivanje svih učesnika u predizbornoj kampanji”) predviđena je sledeća aktivnost: - izmenama regulative (Zakona o elektronskim medijima) eksplicitno propisati način na koji REM sprovodi kontrolu u periodu predizbornih kampanja, što bi trebalo da se proširi na sve aspekte izveštavanja o izborima (sa naročitim fokusom na tzv. funkcionerske kampanje), i propisati efikasnije sankcije, uključujući tu i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje.</p> <p>Pored toga, važno je napomenuti i to da je Radna grupa nadležnost za donošenje Pravilnika o obavezama svih PMU poverila upravo REM-u, te je nejasno postavljanje pitanja kredibiliteta ovog tela da kontroliše primenu sopstvenih akata.</p> <p>Crta takođe ocenjuje da su ovakve mere u potpunosti neadekvatne, jer se u najvećoj meri oslanjaju na mere koje su već primenjivane pre izbora 2020. godine, uvođenjem Nadzornog odbora, i nisu dale rezultate, zbog čega je ODIHR ponovio preporuku koja se odnosi na jačanje nezavisnosti i proaktivnosti REM-a na sistemskom praćenju izveštavanja o izborima. Mišljenje Radne grupe o nezavisnosti REM-a je nedovoljno jasno obrazloženo i osim navođenja izvora moći od kojih je nezavisnost potrebno obezbediti, uključujući i civilni sektor, konkretni koraci izostaju.</p> <p>U pogledu delovanja REM-a, Crte preporuke 7 i 8 pozivaju na jasno definisanje obaveza REM tokom kampanje, kao i na uvođenje jasnih mehanizama za izbor i utvrđivanje odgovornosti Saveta REM.</p>
---	--	--

2) Preporuke ODIHR-a koje se odbacuju ili zanemaruju

Poglavlje	Mera	Komentar Crte
<p>7. Mere koje se tiču registracije birača i biračkog spiska</p>	<p>Nema mere.</p>	<p>U odnosu na neophodno sprovođenje verifikacije biračkog spiska u Srbiji, ODIHR je vlastima uputio jednu prioritetnu preporuku:</p> <p><i>10. U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinistvenog biračkog spiska što je pre praktično moguće.</i></p> <p>Crta u preporuci 12 koja se odnosi na ažuriranje i verifikovanje biračkog spiska takođe ukazuje na nužnost sprovođenja ovog procesa po međunarodnim standardima, ali i na druge aspekte procesa njegovog ažuriranja - od obuka, do identifikovanja praktičnih problema u ažuriranu, povećavanju nadzora i transparentnosti.</p> <p>Na žalost, isticanje samo jednog aspekta, a to je njegovo objavljivanje, neće doprineti identifikovanju i održivom rešavanju problema Jedinistvenog biračkog spiska.</p>

<p>9. Mere koje se tiču zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji i uticaja na birače</p>	<p>Nema mere.</p>	<p>ODIHR je probleme u ovim oblastima registrovao i nakon usvajanja zakonskih izmena na koje se Radna grupa poziva, tokom izbora 2020. godine, zbog čega je uputio Srbiji dve prioritetne preporuke:</p> <p><i>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 s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje</i></p> <p><i>4. Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim sa državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti a odgovorne osobe snositi posledice.</i></p> <p><u>Crta se u svojim preporukama</u> takođe bavi sprečavanjem zloupotrebe javnih resursa i postupanjem Agencije za sprečavanje korupcije (preporuke 3 i 4), kao i sprečavanjem pritisaka na birače (preporuka 9). Crta navodi nekoliko potencijalnih koraka za suzbijanje ovih negativnih praksi:</p> <p><i>3a. Obezbediti dosledno tumačenje zakonskih odredbi o zloupotrebi javnih resursa</i> <i>3b. Dosledno sankcionisati odgovorne za zloupotrebu imovine, imena i aktivnosti javnih preduzeća u političke svrhe</i> <i>3c. Zabraniti javnim funkcionerima na svim nivoima vlasti da u izbornoj kampanji aktivno učestvuju na javnim događajima koji promovišu planove ili rezultate rada javnih organa, organizacija i javnih službi</i> <i>3d. Zabraniti vanrednu dodelu budžetskih i drugih javnih sredstava tokom trajanja izborne kampanje, kao i trideset dana pre i posle kampanje</i> <i>3e. Proširiti zabranu zloupotrebe javnih resursa i na zaposlene u javnom sektoru koji nisu javni funkcioneri i državni službenici</i></p> <p><i>4a. Aktivnije koristiti zakonska ovlašćenja Agencije da postupa po službenoj dužnosti</i> <i>4b. Osigurati pravovremeno postupanje Agencije po prijavama</i> <i>4c. Objavljivati sve odluke Agencije na sajtu</i></p> <p><i>9a. Direktno zakonom zabraniti vođenje paralelnih evidencija na biračkom mestu koja ugrožavaju tajnost glasanja birača</i> <i>9b. Dodatno unaprediti zakonske odredbe koje se odnose na zabranu pritisaka na zaposlene u javnim preduzećima i javnoj upravi</i> <i>9c. Unaprediti zaštitu ličnih podataka građana u cilju prevencije izbornog pritiska</i></p>
<p>10. Mere koje se tiču finansiranja izborne kampanje</p>	<p>Nema mere.</p>	<p>ODIHR je probleme u ovim oblastima registrovao i tokom izbora 2020. godine, zbog čega je uputio Srbiji jednu prioritetnu preporuku:</p> <p><i>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.</i></p> <p>U skladu sa preporukom ODIHR je i Crta preporuka 2, koja kao jedan od koraka za unapređenje oblasti finansiranja kampanje predviđa i <i>2b. Obavezno dostavljanje i objavljivanje privremenog izveštaja o troškovima izborne kampanje pre izbornog dana</i></p> <p>Zabrinjava činjenica da je ova preporuka odbačena kao korak kojim bi se u suprotnom "podržala nepotpuna transparentnost" bez navođenja alternativnih ili drugih pristupa jačanju transparentnosti finansiranja kampanje u Srbiji.</p>