



INSTITUCIJAMA NA RUKE

Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

**Ministarstvo
državne uprave
i lokalne
samouprave
(MDULS)**

Nakon izbora 2020, a u susret novom izbornom ciklusu u Srbiji, Crta je revidirala svoje ranije preporuke i formulisala [20 Preporuka za poštene i slobodne izbore](#). Crtine preporuke oslanjaju se na postojeće međunarodne standarde održavanja slobodnih i poštenih izbora, i produbljuju ih u skladu sa lokalnim kontekstom.

Izborni ciklus 2020. bio je najlošiji koji je Crta do sada posmatrala. Kao ključni problemi izdvajaju se medijska neravnopravnost i nedostatak ravnomernog i objektivnog informisanja birača o izbornoj ponudi, pritisci na birače i klijentelističke prakse, kao i izražena funkcionerska kampanja u okviru višestrukih prednosti koje su vladajuće stranke uživale pre i tokom izbora.

Tome svedoči i finalni izveštaj posmatračke misije OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP/ODIHR) u kojem se među prioritetnim preporukama navodi preduzimanje mera za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa, kao i mera u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače. Preporuke i ocene KDILJP navedene su i u Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2020. godinu, uz isticanje polarizacije u kojoj se odvija politički život u Srbiji.

Da bi izbori u Srbiji bili i suštinski, a ne samo formalno poštene i slobodni, neophodno je pristupiti unapređivanju izbornih uslova sveobuhvatno. To podrazumeva sagledavanje celokupnog izbornog procesa, detektovanje postojećih problema i razmatranje dosadašnjih preporuka relevantnih posmatračkih misija.

Crtine preporuke stoga obuhvataju pet ključnih oblasti: ravnopravnost učesnika u kampanji, ravnomernu medijsku zastupljenost, slobodu izbora i biračko pravo, zaštitu izbornih prava i rad izborne administracije. Svaka od oblasti sadrži detaljne preporuke za unapređenje izbornog procesa, kao i institucije koje su nadležne za njihovo sprovođenje. Od delovanja svake pojedinačne institucije zavisiće i domet unapređenja izbornih uslova u Srbiji.

Uloga **Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS)** ogleda se pre svega u obezbeđivanju ravnopravnosti učesnika u kampanji, slobode izbora i biračkog prava, kao i zaštiti izbornih prava.

Od ukupno 20 Crtinih preporuka, sa delokrugom rada MDULS povezane su preporuke: 1, 9, 11, 12 i 13, s tim što se preporuka 12d odnosi i na Upravni inspektorat MDULS.

Tabela: Preporuke upućene Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave

Oblast	Preporuka	Broj	Stavke
Pošteni izbori: ravnopravnost učesnika u kampanji	Obezbediti ravnopravnost učesnika u procesu kandidovanja	1	1c, 1d
Slobodni izbori: sloboda izbora i biračko pravo	Sprečiti pritiske na birače i osigurati slobodu izbora	9	9a, 9b, 9c
	Osigurati jednako biračko pravo za sve kategorije birača	11	11a, 11c
	Ažurirati i verifikovati birački spisak	12	12a, 12b, 12c, 12d, 12e, 12f, 12g
Slobodni izbori: zaštita izbornih prava	Odrediti zakonske rokove koji bi omogućili efektivnu zaštitu izbornih prava	13	13c

POŠTENI IZBORI: RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U KAMPANJI

Da bi izbori mogli biti poštene, uslov je da učesnici u izbornoj kampanji 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 izbornog 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 izborne kampanje, i spreče zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji, kao i da se unapredi postupanje Agencije za sprečavanje korupcije u izbornom procesu.

Preporuka #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 izbornim 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 izborne kampanje (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:

Preporuka broj 1 sadrži četiri pojedinačne stavke, od kojih se 1c i 1d nalaze u delokrugu MDULS:

1c. Razdvojiti proces predaje izbornih lista i zvaničnog početka izborne kampanje

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.

1d. Precizno definisati položaj stranke nacionalne manjine u izbornom procesu

Kako bi se izbegle zloupotrebe statusa manjinskih stranka 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.

OEBS 2020, 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)

Preporuke OEBS/ODIHR koje se odnose na ovu oblast

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.

Preporuka #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:

9a. Direktno zakonom zabraniti vođenje paralelnih evidencija na biračkom mestu koja ugrožavaju tajnost glasanja birača

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 predviđeni da će se novčanom kaznom od 10 do 30 hiljada dinara kazniti za prekršaj lice koje krši ovu zabranu.

9b. Dodatno unaprediti zakonske odredbe koje se odnose na zabranu pritisaka na zaposlene u javnim preduzećima i javnoj upravi

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.

9c. Unaprediti zaštitu ličnih podataka građana u cilju prevencije izbornog pritiska

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.

2020, 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. (2017:15, 2014:3, 2012:14)

Preporuka #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:

11a. Sprovođenje edukativne kampanje o izbornim pravilima i procedurama

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.

OEBS 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: 9, 2012:12)

Preporuka #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:

12a. Nastaviti ažuriranje biračkog spiska i učiniti taj proces transparentnijim

Zahvaljujući elektronskom povezivanju matičnih knjiga rođenih i venčanih s Jedinostvenim 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.

12b. Nastaviti kontinuiranu obuku za službenike koji ažuriraju birački spisak

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.

12c. Identifikovati praktične probleme u ažuriranju biračkog spiska

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.

12d. Nastaviti i pojačati nadzor nad radom lica koja rukuju biračkim spiskom

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.

12e. Olakšati proceduru građanima za ažuriranje podataka u biračkom spisku

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.

12f. Objaviti broj birača u biračkom spisku po biračkim mestima odmah po određivanju biračkih mesta

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.

12g. Izvršiti verifikaciju biračkog spiska

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 odgovarajućem uzorku, u skladu s međunarodnim standardima i priznatim metodologijama. Cilj verifikacije bio bi da se, 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 unosi, 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.

OEBS 2020, 10: U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinstvenog biračkog spiska što je pre praktično moguće. (2017:7, 2016:2, 2014:2, 2012:2)

OBS 2020, 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.

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.

Preporuka #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:

13c. Ujednačiti izborne rokove s rokovima za zaštitu izbornog prava

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.