



INSTITUCIJAMA NA RUKE

Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

**Agencija za
sprečavanje
korupcije
(ASK)**

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 prioritarnim 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 **Agencije za sprečavanje korupcije (ASK)** ogleda se pre svega u obezbeđivanju ravnopravnosti učesnika u kampanji, kao i u domenu slobode izbora i biračkog prava.

Od ukupno 20 Crtinih preporuka, sa delokrugom rada ASK povezane su preporuke 2, 3, 4 i 11.

Tabela: Preporuke upućene Agenciji za sprečavanje korupcije

Oblast	Preporuka	Broj	Stavke
Poštene izbore: ravnopravnost učesnika u kampanji	Sprečiti zloupotrebe u finansiranju izborne kampanje	2	2a, 2b
	Sprečiti zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji	3	3a, 3b, 3c
	Unaprediti postupanje Agencije za sprečavanje korupcije	4	4a, 4b, 4c
Slobodni izbori: sloboda izbora i biračko pravo	Osigurati jednako biračko pravo za sve kategorije birača	11	1a

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 #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:

2a. Ograničiti korišćenje sredstava za redovan rad političkih subjekata za finansiranje troškova izborne kampanje

Izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014. godine su omogućile 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. 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 dopuniti odredbu iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koja omogućava trošenje sredstava namenjenih redovnom radu za finansiranje kampanje (brisanje čl. 24 st.4) tako da iznos ovih sredstava bude ograničen na sumu koja će biti određena zakonom.

2b. Obavezno dostavljanje i objavljivanje privremenog izveštaja o troškovima izborne kampanje pre izbornog dana

Na osnovu postojećih propisa, politički subjekti imaju obavezu dostavljanja izveštaja o troškovima kampanje 30 dana nakon završetka izbora, usled čega građanima tokom trajanja kampanje nije omogućen transparentan uvid u troškove političkih subjekata.

Kako bi se povećala transparentnost finansiranja izborne kampanje, potrebno je izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti uvesti obavezu dostavljanja privremenog izveštaja za sve političke subjekte podnosiocima proglašene izborne liste i predlagače kandidata za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike i odbornike. Rok za dostavljanje izveštaja je 10 dana pre dana održavanja izbora. Privremeni izveštaj treba da sadrži podatke o primljenim priložima za finansiranje izborne kampanje i izveštaj o troškovima (rashodima) izborne kampanje, sa ažuriranim podacima do dana podnošenja privremenog izveštaja. Obrazac i sadržinu izveštaja propisuje direktor Agencije. Agencija bi bila dužna da na svom veb-sajtu objavi privremen izveštaj najkasnije narednog dana nakon dana prijema.

OEBS/ODIHR 2020, 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.

OEBS/ODIHR 2020, 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)

Preporuka #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:

3a. Obezbediti dosledno tumačenje zakonskih odredbi o zloupotrebi javnih resursa

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.

3b. Dosledno sankcionisati odgovorne za zloupotrebu imovine, imena i aktivnosti javnih preduzeća u političke svrhe

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 zloupotrebljavaju javne resurse preduzeća u političke i stranačke svrhe, a on nije preuzeo radnje da to spreči. Kako bi ove izmene dale rezultate u praksi, neophodno je da nadležne institucije dosledno sankcionišu odgovorne za nepoštovanje zakona.

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

Izmeniti Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije tako da svim javnim funkcionerima bude zabranjeno da tokom trajanja izborne kampanje aktivno 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 funkcionerima da zloupotrebljavaju resurse tokom trajanja kampanje. U slučaju kršenja ove pravne norme, potrebno je predvideti odgovarajuće prekršajne kazne za javne funkcionere.

OEBS/ODIHR 2020, 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 odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje. (2017:2, 2016:4)

Preporuka #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 sprovede zakonske sankcije u slučajevima povrede obaveze neutralnosti (I.3.1.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

4a. Aktivnije koristiti zakonska ovlašćenja Agencije da postupa po službenoj dužnosti

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 posmatrače 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.

4b. Osigurati pravovremeno postupanje Agencije po prijavama

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.

4c. Objavljivati sve odluke Agencije na sajtu

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 izornoj 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.

OEBS/ODIHR 2020, 21: Zakon treba da propiše stepenovani sistem sankcija prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje, a nepravilnosti treba sankcionisati.

OEBS/ODIHR 2017, 4: Agencija bi trebalo da koristi svoj mandat u potpunosti tako što će na jedan proaktivan način da posmatra i istražuje svaku potencijalno netransparentnu aktivnost učesnika izbora u kontekstu sprovođenja izbora.

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 #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/ODIHR 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)