



INSTITUCIJAMA NA RUKE

Crtine preporuke za poštene i slobodne izbore

**Republička izborna komisija (RIK),
gradske i opštinske
izborne komisije
(GIK/OIK)**

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 izbornih komisija, **Republičke izborne komisije (RIK)** i **gradskih i opštinskih izbornih komisija (GIK/OIK)** ogleda se u obezbeđivanju slobode izbora i biračkog prava, zaštiti izbornih prava, kao i u unapređenju rada izborne administracije.

Od ukupno 20 Crtinih preporuka, sa delokrugom rada RIK i GIK/OIK povezane su preporuke: 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 i 20.

Tabela: Preporuke upućene RIK i GIK/OIK

Oblast	Preporuka	Broj	Stavke
Slobodni izbori: sloboda izbora i biračko pravo	Osigurati jednako biračko pravo za sve kategorije birača	11	11a, 11d, 11f, 11g
	Ažurirati i verifikovati birački spisak	12	12f
Slobodni izbori: zaštita izbornih prava	Odrediti zakonske rokove koji bi omogućili efektivnu zaštitu izbornih prava	13	13a
	Proširiti nadležnost izborne administracije u zaštiti izbornih prava	14	14a, 14b
	Olakšati učesnicima izbora i biračima zaštitu izbornih prava	15	15a, 15b
	Pružiti posmatračima veća ovlašćenja u praćenju izbornog procesa	16	16b, 16d, 16e
Integritet procesa: rad izborne administracije	Reformisati sistem izborne administracije u Srbiji	17	17c
	Povećati transparentnost rada izborne administracije	18	18a, 18b, 18c, 18d
	Usaglasiti rokove za izborne radnje	19	19c
	Podići kapacitete biračkih odbora	20	20b, 20d

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.

11d. Nastaviti sa unapređenjem standarda za glasanje slepih i slabovidnih osoba

U prethodnoj praksi sprovođenja izbora, podzakonski akti i prateći propisi nisu sadržali odredbe o realizaciji standarda koji bi omogućili glasanje slepih i slabovidnih 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 Jedinственном biračkom spisku omogućilo proveru i slepim i slabovidnim osobama. Potrebno je nastaviti da se prilikom donošenja podzakonskih akata redovno uključuju standardi koji bi obezbedili slepim i slabovidnim osobama da na odgovarajući način ostvare svoje biračko pravo.

11f. Liberalizovati uslov za otvaranje biračkog mesta u inostranstvu

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.

11g. Sprovoditi izbore na Kosovu u skladu sa zakonom i odlukama Ustavnog suda

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.

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)

OEBS/ODIHR 2020, 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 ciljane napore u obrazovanje birača. (2017:20, 2016:21, 2014:24, 2012:21)

OEBS/ODIHR 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 sa posebnim potrebama.



Preporuke OEBS/ODIHR koje se odnose na ovu oblast

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:

f. 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 preliminarog broja birača u biračkom spisku, ne samo zbirno već i po biračkim mestima, odmah po određivanju biračkih mesta.

OEBS/ODIHR 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)

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:

13a. Produžiti i uskladiti rokove za donošenje odluka i dostavljanje prigovora

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.

OEBS/ODIHR 2020, 8: Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu sa 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 sa počinjenom nepravilnošću. (2017:8, 2016:7, 18, 2014:5, 2012:6, 19)

Preporuka #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:

14a. Proširiti mogućnosti izbornih komisija i Upravnog suda da razmatraju predložene dokaze priložene uz prigovore

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).

14b. Utvrditi slučajeve kada je izbornim komisijama dozvoljeno postupanje po službenoj dužnosti

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.

OEBS/ODIHR 2020, 9: U skladu sa 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)

Preporuka #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 izornoj 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:

15a. Omogućiti biračima da pravovremeno provere upotrebu ličnih podataka

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.

15b. Omogućiti slanje prigovora elektronskim putem

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.

OEBS/ODIHR 2020, 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 sa takvim prigovorima mogla bi se uključiti u priručnik o procedurama izbornog dana.

Preporuka #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:

16b. Zakonski definisati način i rok za dodelu akreditacija posmatračima

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.”

16d. Precizno definisati period posmatranja za koji se izdaje akreditacija

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 proglase konačni rezultati rade isključivo u stalnom sastavu, a ne u proširenom, opravdanost prisustva nezavisnog praćenja rada je naročito neophodna.

16e. Dodeliti ovlašćenje posmatračima da unose primedbe u Zapisnik o radu biračkog odbora

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.

OEBS/ODIHR 2020, 26: Načelo obezbeđivanja pristupa svim fazama izbornog procesa međunarodnim i domaćim posmatračima trebalo bi da bude ugrađeno u zakon, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a. (2017:19, 2016:20, 2014:23, 2012:5)

OEBS/ODIHR 2020, 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.

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.

Preporuka #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:

17c. Reorganizovati sistem izborne administracije

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.

OEBS/ODIHR 2020, 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)

OEBS/ODIHR 2020, 12: Treba razmotriti uspostavljanje svih nivoa izborne administracije zakonom, i jasno definisati njihovu ulogu i odgovornosti. (2017:10, 2012:3)

Preporuka #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:

18a. Pravovremeno objavljivati skenirane zapisnike o radu biračkih odbora na sajtu izbornih komisija

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.

18b. Pravovremeno objavljivati sva dokumenta s plenarnih i sednica radnih grupa na sajtu RIK

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.

18c. Pravovremeno objavljivati steno beleške i rezultate glasanja sa sednica izbornih komisija

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 poslovnike 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.

18d. Unaprediti održavanje elektronskih sednica RIK

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.

OEBS/ODIHR 2020, 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)

OEBS/ODIHR 2020, 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.

OEBS/ODIHR 2020, 25: Da bi se dodatno povećala transparentnost postupka rešavanja sporova, RIK bi mogao razmotriti blagovremeno objavljivanje evidencije prigovora na svojoj Internet stranici. (2014:21)

Preporuka #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:

19c. Pravovremeno objavljivati preliminarne i konačne rezultate izbora po biračkim mestima na sajtovima izbornih komisija

Primena ove preporuke podrazumeva dopunu Uputstva za sprovođenje izbora koje usvajaju izborne komisije i to u delu koji se odnosi na „Statističku obradu 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“.

OEBS/ODIHR 2020, 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)

Preporuka #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:

20b. Objaviti sastav biračkih odbora odmah po obrazovanju stalnog sastava, uz podatke o obuci i licenciranju

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.

20d. Usvojiti pravilnik za edukatore za obuku članova biračkih odbora koji sprovode lokalne izbore

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.

OEBS/ODIHR 2020, 14: Svi članovi BO-a, 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)