

# REFERENDUM : 2022



## **Izveštaj o posmatranju referenduma za promenu Ustava**

**16. januar 2022.**

**CRTA:**

HVALA SVIM POSMATRAČIMA, PARTNERIMA I DONATORIMA, BEZ  
ČIJE PODRŠKE POSMATRAČKA MISIJA CRTE NE BI BILA MOGUĆA.

## SADRŽAJ

<b>SAŽETAK NALAZA</b>	<b>3</b>
<b>O POSMATRAČKOJ MISIJI CRTE</b>	<b>5</b>
<b>POLITIČKI KONTEKST</b>	<b>6</b>
<b>PRAVNI KONTEKST</b>	<b>8</b>
<b>RASPISIVANJE REFERENDUMA I RAD IZBORNE ADMINISTRACIJE</b>	<b>12</b>
Rad Republičke izborne komisije	12
Ponavljanje glasanja na referendumu	14
Obaveštavanje građana o referendumu	14
Birački spisak	15
Glasačka mesta	16
Glasanje birača sa Kosova	17
Domaći i strani posmatrači	17
Registracija za organizovanje referendumske kampanje	17
<b>DUGOROČNO POSMATRANJE</b>	<b>19</b>
<b>REFERENDUMSKI DAN</b>	<b>23</b>
Izlaznost i rezultati	23
Tok referenduskog dana	24
Otvaranje glasačkih mesta	25
Tok glasanja na glasačkim mestima	26
Tok glasanja van glasačkih mesta	27
Zatvaranje glasačkih mesta i prebrojavanje glasova	27
Komunikacija sa Republičkom izbornom komisijom tokom dana glasanja	28

## SAŽETAK NALAZA

Referendum na kome su se građani Srbije izjašnjavali o potvrđivanju Akta o promeni Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe raspisan je 30. novembra 2021, a održan 16. januara 2022. godine, na 8.189 glasačkih mesta na kojima je pravo izjašnjavanja imalo 6,510,323 građana Srbije upisanih u birački spisak.

Referendum je organizovan u kratkim rokovima, uz izmene zakona o njegovom sprovođenju svega nekoliko dana pre njegovog raspisivanja, što nije u skladu s međunarodnim demokratskim standardima.<sup>1</sup> Period referendumske kampanje obeležile su rastuće društveno-političke tenzije, kao i činjenica da je referendum organizovan u osvit redovnih predsedničkih i beogradskih, i vanrednih parlamentarnih izbora najavljenih za 3. april 2022. godine.

Analiza perioda referendumske kampanje ukazuje na to da je referendum o promeni najvišeg pravnog akta Republike Srbije ostao u senci drugih političkih tema, kako u izveštavanju medija tako i u radu političkih aktera koji nisu pokazivali preveliko interesovanje za referendumsko pitanje. Osnovni nalaz dugoročnog posmatranja o prisustvu referendumske kampanje na terenu širom Srbije, pokazuje da ni referendumski proces ni referendumsko pitanje nisu bili prioritet političkim strankama vlasti, čije aktivnosti su ujedno bile i najzastupljenije, dok su se stranke opozicije češće bavile ovom temom, iako je domet njihove kampanje bio ograničen.

Republička izborna komisija (RIK) organizovala je obaveštavanje građana o referendumu putem pošte i masovnih medija, sa ciljem da pruži objektivne informacije o referendumskom pitanju, i na taj načini ispuni svoju zakonsku obavezu. Ipak, RIK je propustio da u obaveštenju navede i razloge za glasanje "protiv", dok deo stručne javnosti ocenjuje da su napore RIK-a bili ograničenog dometa, jer nisu imali potencijal da u kratkom vremenskom roku nadoknade slabu informisanost građana o promenama Ustava.

Završnica referendumske kampanje protekla je u izuzetno nepovoljnoj epidemiološkoj situaciji usled rekordnog skoka broja zaraženih koronavirusom, što je proizvelo dodatni pritisak na organe nadležne za sprovođenje referenduma, a prvenstveno RIK, potkomisije (gradske i opštinske izborne komisije) i glasačke odbore.

Kada se radi o danu glasanja, Posmatračka misija Crte obradila je podatke o izlaznosti prikupljene sa 300 glasačkih mesta u slučajnom i reprezentativnom uzorku<sup>2</sup>, i zaključila da je izlaznost iznosila 29,7 odsto (margina greške +/- 1 odsto). Za potvrđivanje Akta o promeni Ustava glasalo je 57,3 odsto (margina greške +/- 2,3 odsto) građana koji su izašli na referendum, protiv je glasalo 41,7 odsto (margina greške +/- 2,4 odsto), dok je jedan procenat glasačkih listića nevažeći (margina greške +/- 0,1 odsto). Privremeni rezultati RIK-a na 99.9

<sup>1</sup> Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima Komisije Saveta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije).

<sup>2</sup> Slučajni stratifikovani uzorak od 300 glasačkih mesta, reprezentativan za glasačka mesta na teritoriji Srbije, bez glasačkih mesta u inostranstvu i zavodima za izvršavanje krivičnih sankcija, i bez glasačkih mesta na kojima su glasali birači sa Kosova.

odsto obrađenih glasačkih mesta<sup>3</sup> nalaze se unutar margine greške rezultata na posmatranom uzorku, zbog čega posmatračka misija Crte ocenjuje da nije došlo do nepravilnosti u utvrđivanju zbirnih rezultata glasanja.

Posmatračka misija Crte ocenjuje da je dan za glasanje protekao uglavnom u skladu sa zakonom, uz očiglednu nepripremljenost izborne administracije, pre svega glasačkih odbora i lokalnih potkomisija, da organizuje i sprovede glasanje u kratkim rokovima i uslovima pandemije. Teže povrede izbornih prava i procedura, koje su ujedno i krivična dela, uočene na 4 odsto glasačkih mesta bacaju senku na dan glasanja, ali po svom obimu i intezitetu, nisu uticale na konačan ishod referenduma. Međutim, ozbiljnost zabeleženih nepravilnosti, njihovo prisustvo u prethodnim izbornim procesima i odsustvo reakcija institucija, ilustruju zabrinjavajuće stanje izbornih uslova u Srbiji. Konstantno prisustvo ovakvih pojava izaziva posebnu zabrinutost, imajući u vidu da se za dva meseca održavaju parlamentarni i predsednički izbori, kao i izbori za Skupštinu Grada Beograda.

Zbog nekompletnih sastava glasačkih odbora, koji su u pojedinim trenucima tokom dana zabeleženi na čak 30 odsto glasačkih mesta, nije mogla da se organizuje pravilima definisana podela posla između članova glasačkih odbora. To je dovelo do neadekvatnih uslova za sprovođenje glasanja čime je bio ugrožen integritet procesa glasanja. Pored toga, zabeleženo je znatno prisustvo neovlašćenih lica na glasačkim mestima, a bilo je i slučajeva pritiska na posmatračke i njihovog zastrašivanja. Na jednom od glasačkih mesta gde su uočene ozbiljne nepravilnosti, Posmatračka misija Crte registrovala je i tzv. punjenje glasačke kutije, odnosno istovremeno ubacivanje više desetina glasačkih listića u kutiju, čime je prekršeno pravilo "jedan čovek, jedan glas".

Dan glasanja obeležila je i vanredna odluka RIK-a o načinu i mestu glasanja građana sa Kosova. Ovoj grupi glasača su kosovske vlasti onemogućile izjašnjavanje na teritoriji Kosova neposredno pred referendumski dan, zbog čega je RIK, manje od 12 sati od početka glasanja, doneo odluku da se glasanje omogući na postojećih 45 glasačkih mesta u četiri opštine u centralnoj Srbiji. Crtini posmatrači su ograničeno posmatrali 23 biračka mesta, pokrivajući sve četiri opštine, što je bilo dovoljno za analizu procesa glasanja. Uvidom u rad izborne administracije Crta ocenjuje da ovo rešenje nije omogućilo glasačima sa Kosova da jednako ostvaruju svoje biračko pravo, kao i da je ozbiljno kompromitovalo glasanje na tim glasačkim mestima.

Posmatračka misija Crte je tokom referenduskog dana imala pravovremenu i kvalitetnu komunikaciju sa RIK-om, u pogledu potvrđivanja prava na posmatranje posmatrača na glasačkim mestima na kojima su glasački odbori tražili dodatne potvrde o statusu posmatrača. RIK je takođe u popodnevnim satima omogućio posmatračima Crte da prisustvuju glasanju i na glasačkim mestima na kojima su raspoređeni glasači sa Kosova.

---

<sup>3</sup> Privremeni rezultati RIK na dan 18. januara u 18h: Da 59,6 odsto, Ne 39,4 odsto, uz 1 odsto nevažećih glasova i izlaznost od 30,7 odsto.

## O POSMATRAČKOJ MISIJI CRTE

Posmatračka misija Crte od 2016. godine prati kvalitet izbornih procesa u skladu sa međunarodnim standardima. Imajući u vidu važnost referenduma o potvrđivanju Akta o izmenama Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, Crta je istu metodologiju primenila i za praćenje referendumske procesa. Metodologija posmatranja zasnivala se na praćenju referendumske kampanje, dana glasanja i rada izborne administracije od momenta raspisivanja referenduma do proglašenja konačnih rezultata glasanja.

Referendumsku kampanju pratio je tim dugoročnih posmatrača, koji je prikupljao informacije o intenzitetu i sadržaju kampanje na terenu širom Srbije, prateći aktivnosti političkih stranaka, javne vlasti i drugih relevantnih aktera. Tim medija monitora prisustvo i sadržaj referendumske kampanje posmatrao je na svim televizijama s nacionalnom pokrivenošću i odabranim lokalnim televizijama.

Posmatračka misije Crte na dan referenduma 16. januara imala je 800 obučениh i akreditovanih kratkoročnih posmatrača koji su bili raspoređeni na 300 glasačkih mesta određenih na osnovu slučajnog uzorka, reprezentativnog za Srbiju, bez glasača sa Kosova. Posmatranje procesa glasanja na takvom uzorku omogućilo je Crti da izveštava o toku glasanja, poštovanju zakona i procedura, izlaznosti i rezultatima referenduma.

Posmatrači Crte su na 300 glasačkih mesta bili od trenutka pripreme glasačkog mesta za otvaranje, od 6 ujutru, pa sve dok članovi glasačkih odbora nisu objavili rezultate referenduma za posmatrano glasačko mesto, čime je obezbeđen sveobuhvatan uvid u dešavanja na glasačkim mestima.

Crta je uložila dodatne napore da sakupi informacije o toku glasanja u četiri opštine (Kuršumlija, Novi Pazar, Raška i Vranje) kojima je Republička izborna komisija, u noći pred početak glasanja, dodala glasače sa Kosova. Crtini posmatrači bili su raspoređeni da prate tok glasanja na 23 glasačka mesta (od ukupno 45), ali se ova glasačka mesta nisu uzimala u obzir prilikom izveštavanja o izlaznosti i rezultatima.

Crta nije imala raspoređene posmatrače i nije pratila proces glasanja na glasačkim mestima u inostranstvu, kao i u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.

Crtni akreditovani posmatrači pratili su rad Republičke izborne komisije pre dana referenduma kao i na dan glasanja. Nakon referendumske dana, Crtni posmatrači nastavili su praćenje rada Republičke izborne komisije i njihovo praćenje pokrće i proglašenje konačnih rezultata referenduma.

***Ovaj izveštaj zaključen je 20. januara 2022. godine, pre rešavanja Republičke izborne komisije o prigovorima, odnosno pre ponavljanja glasanja na glasačkim mestima na kojima će glasanje biti ponovljeno. Analiza rada izborne administracije u ovim postupcima i u proglašenju finalnih rezultata glasanja biće dostupna u izveštajima Posmatračke misije Crte o praćenju predstojećih redovnih predsedničkih i beogradskih, i najavljenih vanrednih parlamentarnih izbora.***

## POLITIČKI KONTEKST

Ugrožena nezavisnost pravosuđa jedna je od ključnih zamerki međunarodnih institucija na važeći Ustav Republike Srbije, na koju njihove ocene ukazuju još od usvajanja Ustava 2006. godine. Ipak, tek nakon više od decenije, domaće institucije pristupaju rešavanju ovog problema, što se od Srbije između ostalog očekivalo i u procesu pristupanja Evropskoj uniji (EU). Vlasti u Srbiji postavile su kao cilj promenu Ustava u oblasti pravosuđa još 2016, sa namerom da do promene dođe još krajem 2017, odnosno početkom 2018. godine.<sup>4</sup> Proces evropskih integracija je u međuvremenu, od 2020. godine, bio u stagnaciji čitave dve godine tokom kojih Srbija nije otvorila nijedno novo pregovaračko poglavlje, usled nepovoljnog stanja demokratije i vladavine prava. Tek u decembru 2021. godine otvoren je Klaster četiri koji se odnosi na zelenu agendu i održivu povezanost, u skladu sa novom metodologijom proširenja EU.

U godišnjem izveštaju Evropske komisije (EK) za 2021. godinu nastavlja da se navodi niz značajnih kritika na račun demokratije i vladavine prava u Srbiji. U oblasti pravosuđa, EK navodi da je pritisak i dalje veliki, te da "Vladini funkcioneri, uključujući i one na najvišem nivou, i poslanici nastavljaju da javno komentarišu tekuće sudske postupke i da napadaju pojedine sudije i tužioce"<sup>5</sup>. U pogledu funkcionisanja demokratskih institucija, naglašava se i da je politička klima u Srbiji i dalje polarizovana, te da je u parlamentu "korišćen zapaljiv govor protiv političkih neistomišljenika i predstavnika drugih institucija koji su izražavali drugačije političke stavove". Relevantne međunarodne ocene i indeksi ukazuju na zabrinjavajuće trendove: u godišnjem izveštaju Freedom House<sup>6</sup> Srbija je označena kao nedemokratski (hibridni) režim, sa najnižom ocenom u poslednje dve decenije. U sveobuhvatnoj oceni stanja demokratije Instituta V-Dem sa Univerziteta u Geteborgu, Srbija se nalazi u grupi zemalja sa najvišim stepenom autokratizacije<sup>7</sup>.

Opšta društveno-politička atmosfera u referendumskoj godini rezultat je rastuće polarizacije u društvu koja je dodatno produbljena nakon parlamentarnih izbora 2020. godine. Nakon ovih izbora, koje je najveći deo opozicije bojkotovao, konstituisan je saziv parlamenta sa najnižim stepenom pluralizma od uvođenja višestranačja u Srbiji, sa čak 97 odsto poslanika koji pripadaju vladajućoj većini. Bez predsedana, mandat ovog saziva oročen je izjavama predstavnika izvršne vlasti, kada su vanredni parlamentarni izbori najavljeni neposredno nakon konstituisanja parlamenta. Aktuelni saziv parlamenta ostaće upamćen i po intenzivnoj zakonodavnoj aktivnosti bez suštinske rasprave o bitnim aktima koji su usvajani, te vođenjem organizovanih kampanja protiv civilnog društva, nezavisnih medija, vanparlamentarne opozicije i neistomišljenika. Kampanje kojima je podsticana mržnja i netrpeljivost prelivale su se iz poslaničkih klupa u prorežimske medije, čime je dodatno urušen kredibilitet najvišeg zakonodavnog tela u Srbiji.

---

<sup>4</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije sa Evropskom unijom, usvojen 2016. revidiran 2020.

<sup>5</sup> Evropska komisija: Republika Srbija, Izveštaj za 2021. godinu <https://link.crtar.rs/ek21>

<sup>6</sup> Freedom House, Nations in Transit 2021: <https://link.crtar.rs/o>

<sup>7</sup> V-Dem Institute, Democracy Report 2021: <https://link.crtar.rs/vdem21>

Srbija se i dalje suočava sa ozbiljnim nedostatkom pluralizma u društvu koji utiče na atmosferu u kojoj se pristupalo izmeni Ustava, a koji je najvidljiviji u medijima. U centralnim vestima nacionalnih televizija, zabeležena je dominantna zastupljenost predstavnika vlasti tokom čitave 2021. godine, i to u pretežno pozitivnom tonalitatu.<sup>8</sup> Ubedljivo najprisutniji u medijima bio je predsednik Srbije Aleksandar Vučić, kome je bilo posvećeno skoro 50 odsto ukupnog vremena rezervisanog za političke aktere.

Pripreme radnje i održavanje referenduma praćeni su brojnim nedoumicama u javnosti, kao i spornim zakonodavnim izmenama koje su uticale na izjašnjavanje građana o promeni Ustava u oblasti pravosuđa. Usvajanje dva nova zakona - Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o eksproprijaciji, kao i najava početka poslovanja kompanije Rio Tinto zarad projekta iskopavanja litijuma u dolini Jadrana, bili su direktni povod za građanske proteste. Na talasu građanskog nezadovoljstva koje je postojalo od ranije, a koje se najviše povezuje sa ekološkim problemima, blokirane su saobraćajnice širom Srbije.<sup>9</sup> Kao odgovor na proteste, Ministarstvo unutrašnjih poslova je uvelo telefonski broj za prijavu blokada<sup>10</sup> i izdavalo prekršajne naloge<sup>11</sup> učesnicima, dok je u pojedinim mestima dolazilo do incidenata i napada na demonstrante od strane neidentifikovane grupe nasilnika na koje policija nije reagovala.<sup>12</sup> Kao epilog demonstracija, Zakon o referendumu je po kratkom postupku vraćen u skupštinsku proceduru i izmenjen u skladu sa zahtevima demonstranata, dok predsednik Republike nije potpisao izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji, već ih je vratio parlamentu na ponovno odlučivanje, nakon čega je Nacrt povučen iz skupštinske procedure.

U kontekstu pandemije koronavirusa, kampanja i održavanje referenduma obeleženi su rekordnim brojevima novozaraženih<sup>13</sup> neposredno pre i tokom referendumskog dana. Epidemiološka situacija odrazila se kako na glasanje građana koji su bili zaraženi ili u izolaciji, tako i na samo sprovođenje referenduma na glasačkim mestima.

---

<sup>8</sup> Istraživanje je sproveda Crta u periodu decembar 2020 - novembar 2021, na uzorku od svih pet televizija sa nacionalnom frekvencijom, gde je jedinica analize bila sekunda predstavljenosti u programu centralnih vesti.

<sup>9</sup> N1, Manojlović: Ultimativni zahtev vlastima, 07.12.2021. <https://link.cрта.rs/2t>

<sup>10</sup> MUP, Saopštenje, 4.12.2021. <https://link.cрта.rs/mup1>

<sup>11</sup> Danas, NVO Građanske inicijative prikuplja novac za kazne, 27.12.2021. <https://link.cрта.rs/mup2>

<sup>12</sup> N1, Uzavrelo u Šapcu, 29.11.2021. <https://link.cрта.rs/2u>

<sup>13</sup> RTS, Najveći broj novozaraženih od početka epidemije, 11.1.2022. <https://link.cрта.rs/2s>



## PRAVNI KONTEKST

Referendum održan 16. januara 2022. godine jedna je od poslednjih faza u procesu promene Ustava Republike Srbije. Proces je započet 2018, ali je već te godine napravljena pauza koja je trajala sve do kraja 2020, tako da je većina aktivnosti u vezi sa referendumom sprovedena 2021. godine ili neposredno pred sam referendum. Zakon koji se primenjuje na održani referendum stupio je na snagu samo četiri dana pre dana raspisivanja referenduma, a referendum je održan nakon 46 dana od dana raspisivanja, dok Zakon predviđa da može biti održan najranije 45 dana od dana raspisivanja.

Može se reći da su promene Ustava o kojima se glasalo 16. januara 2022. godine neminovnost gotovo od samog usvajanja Ustava 2006. godine. Savetodavno telo Saveta Evrope, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), još 2007. godine izrazilo je zabrinutost povodom preterane uloge parlamenta prilikom imenovanja u pravosuđu, i upravo taj deo Ustava je onaj koji se sada menja.

Izmene Ustava koje su predmet referenduma zvanično su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 (poglavlje koje se odnosi na pravosuđe i osnovna prava), usvojenim 2016, a revidiranim 2020. godine. Navedenim Akcionim planom predviđeno je da se izmene usvoje krajem 2017, odnosno početkom 2018. godine. Iako je Ministarstvo pravde 2018. počelo sa procesom izrade svog predloga ustavnih amandmana, uz uključivanje stručne javnosti i civilnog društva, proces je obeležen pojavom vladinih nevladinih organizacija (GONGO) i diskreditacijom strukovnih udruženja, zbog čega su brojne organizacije i pojedinci izašli iz ovog procesa.

Ustavni amandmani su ipak završeni, ali je čitav proces ponovo pauziran što je dovelo do kršenja rokova predviđenih Akcionim planom. Novi rokovi uspostavljeni su 2019 i njima je predviđeno da bi izmene trebalo da se sprovedu do kraja 2021. godine. U skladu sa tim, Vlada je krajem 2020. godine uputila predlog promene Ustava Narodnoj skupštini, i nadležno telo (skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo) ga je usvojilo 6. septembra 2021. godine, po okončanju javnih saslušanja. Predsednik Narodne skupštine je 30. novembra 2021. godine raspisao referendum na kome će glasači odlučivati o promeni Ustava.

Predviđene promene Ustava odnose se na deo Ustava koji reguliše pravosuđe, i sprovedene su kroz 30 amandmana. Neke od ključnih novina obuhvataju sledeće:

- **Promena uloge Narodne skupštine u postupku izbora nosilaca pravosudnih funkcija** - sudije i tužioce ubuduće neće birati Narodna skupština kao do sada, već će birati Vrhovnog javnog tužioca, četiri člana Visokog saveta sudstva i četiri člana Visokog saveta tužilaca, dok će takođe odlučivati i o prestanku njihove funkcije;
- **Uvodi se stalnost sudijske funkcije od prvog izbora do penzije** - više ne postoji tzv. probni rok od tri godine koji je prethodnim rešenjem postojao za sve sudije koji se biraju prvi put;
- **Promena sastava Visokog saveta sudstva (samostalno, nezavisno telo koje bira i razrešava sudije)** - ovim izmenama menja se struktura članova; ostaje ih 11, ali za

razliku od prethodnog rešenja, samo je jedan član po položaju (predsednik Vrhovnog suda), šest su sudije neposredno izabrane od strane sudija i četiri istaknuti pravници koje bira Narodna skupština većinom od dve trećine poslanika;

- **Promena načina izbora izbornih članova Visokog saveta sudstva** - Narodna skupština će birati četiri člana iz redova istaknutih pravnika većinom od dve trećine poslanika. Ako Narodna skupština ne izabere četiri člana u određenom roku, navedene članove biraće Komisija koju čine Predsednik Narodne skupštine, Predsednik Ustavnog suda, Predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana;
- **Promena naziva najvišeg suda u Republici Srbiji** - Vrhovni kasacioni sud postaje Vrhovni sud;
- **Predsednika Vrhovnog suda i predsednike sudova biraće Visoki savet sudstva**, za razliku od dosadašnjeg rešenja prema kome ih bira Narodna skupština;
- **Promena naziva tužilačkih funkcija i uvođenje stalnosti od prvog izbora do penzije** - zamenik javnog tužioca postaje javni tužilac, javni tužilac postaje glavni javni tužilac. Mandat glavnih javnih tužilaca (dosadašnjih javnih tužilaca) ostaje šest godina, dok se za javne tužioce (dosadašnje zamenike javnih tužilaca) uvodi stalnost funkcije od prvog izbora do penzije, bez tzv. probnog perioda;
- **Promena naziva tužilačkog saveta, njegovog sastava i načina odlučivanja** - Državno veće tužilaca ubuduće će se zvati Visoki savet tužilaštva (VST); broj članova ostaje isti - 11, ali je sastav drugačiji, pa će imati dva člana po položaju (Vrhovni javni tužilac i Ministar pravde), pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci (s tim što glavni javni tužilac ne može biti izabran u VST) i četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština. Još jedna novina koju donosi Akt o promeni Ustava je izuzimanje Ministra nadležnog za pravosuđe prilikom glasanja u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca;
- **Promena načina izbora izbornih članova Visokog saveta tužilaštva (bira i razrešava glavne javne tužioce i javne tužioce, predlaže Narodnoj skupštini Vrhovnog javnog tužioca)** - Narodna skupština bira četiri istaknuta pravnika dvotrećinskom većinom svih poslanika. Ukoliko ne izabere četiri člana u roku određenom zakonom, navedene članove bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova;
- **Promena naziva funkcije Republičkog javnog tužioca i zabrana ponovnog izbora istog lica na ovu funkciju** - novi naziv biće Vrhovni javni tužilac i mandat ostaje šest godina, sa razlikom da nema ponovnog izbora istog lica na ovu funkciju;
- **Promena postupka izbora Vrhovnog javnog tužioca** - ubuduće će se birati većinom od tri petine poslanika, i Vlada više neće biti ovlašćeni predlagać već će se sprovesti konkurs.

Referendum od 16. januara 2021. godine raspisan je 30. novembra 2021. godine, a održan po odredbama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi koji je stupio na snagu 26. novembra 2021. godine. Ovaj Zakon zasnovan je na preporukama Venecijanske komisije iz 2020. godine. Zakon koji je do skoro regulisao materiju referenduma stupio je na snagu 1994. godine, sa izmenama 1998. godine, i bio je na snazi sve do usvajanja novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi 26. novembra 2021. godine. Određene odredbe starog Zakona nisu bile u skladu sa Ustavom iz 2006. godine, zbog čega je navedeni zakon bilo neophodno izmeniti. Jedna od najupečatljivih promena, koja je bila predmet velike medijske pažnje u mesecima koji su prethodili referendumu, tiče se referendumskog cenzusa. Naime, prethodnim Zakonom bilo je predviđeno da je referendum važeći isključivo ako izađe 50 odsto +1 građana, dok novi Zakon u potpunosti ukida cenzus. Rešenje novog Zakona je u skladu sa Ustavom, koji u članu 203 predviđa da je promena Ustava usvojena ako je potvrdno glasala većina *izašlih* glasača.

Iako potreba za ovim izmenama postoji već 15 godina, njima je pristupljeno tek skoro, a povod je raspisivanje republičkog referenduma za usvajanje akta o promeni Ustava. U svom mišljenju od 9. novembra 2021. godine, Venecijanska komisija je pozitivno ocenila novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, pritom predloživši određene izmene koje su ubrzo implementirane donošenjem Zakona o izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi od 10. decembra 2021. godine. U zaključku, Venecijanska komisija je podvukla već iskazano žaljenje što je izmena zakona koji reguliše materiju referenduma započeta tek kada je referendum o promeni Ustava postao neizbežan. Primena principa izborne stabilnosti bi značila da bi izmene referendumskog zakona trebalo da se primenjuju pre isteka godinu dana od njihovog usvajanja *samo ako su u potpunosti u skladu sa evropskim izbornim nasleđem, odnosno ako implementiraju preporuke međunarodnih organizacija*.<sup>14</sup> U skladu sa navedenim, preporuka Venecijanske komisije bila je da se sledeći referendum održi tek kada novi zakon bude u potpunosti primenljiv.

Osim za Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Venecijanska komisija dala je i tri mišljenja koja se tiču ustavnih amandmana. Prvo, iz juna 2018. godine, kada je ovaj proces započet a nije dovršen, u kojem je dala određene kritike na predložene amandmane, od kojih su neke: nejasni razlozi za razrešenje sudija i tužilaca, kao i kritika na sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Nakon ovoga, proces izmene Ustava je pauziran. Sledeće mišljenje Venecijanska komisija dala je u oktobru 2021. godine, nakon što je Predsednik Narodne Skupštine u julu iste godine podneo zahtev za mišljenje. U oktobarskom mišljenju, Venecijanska komisija dala je amandmanima pretežno pozitivnu ocenu, ali se osvrnula na jednopartijsku većinu u skupštini i navela je da bi vlast trebalo da uloži napore da poveća učešće i doprinese opozicije, kao i da je neophodno da se preispita sastav petočlane komisije čija je uloga da izabere članove Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva onda kada Narodna skupština to nije sposobna da uradi. U mišljenju se dodaje i da proces javnih saslušanja nije bio dovoljno inkluzivan i transparentan.

---

<sup>14</sup> Hitno mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (18. oktobar 2021), paragraf 15, <https://link.crtars/2v>; Hitno mišljenje Venecijanske komisije na revidirani Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (14. decembar 2021), paragraf 10, <https://link.crtars/2vk>

Najnovije mišljenje o ustavnim amandmanima Venecijanska komisija donela je 24. novembra 2021. godine, po hitnom postupku, takođe na zahtev predsednika Narodne skupštine. Ovo mišljenje je, još jednom, pretežno pozitivno, odnosno Komisija je istakla da je većina njenih oktobarskih primedbi usvojena i implementirana, posebno one koje se tiču sastava Visokog saveta sudstva. Jedna od značajnijih kritika odnosi se na to da primedba Venecijanske komisije iz oktobarskog mišljenja koja se tiče gore pomenute petočlane komisije, nije usvojena. Na kraju, Venecijanska komisija istakla je da, mada ovi ustavni amandmani imaju potencijal da poboljšaju srpsko pravosuđe, dosta zavisi od njihove implementacije. U vezi sa tim, Venecijanska komisija navela je da je neophodno usvojiti zakonska rešenja koja će omogućiti nesmetano sprovođenje ustavnih amandmana, a posebno da ne bi trebalo formirati novi Visoki savet sudstva i Visoko veće tužilaštva pre usvajanja relevantnih zakona koji utvrđuju neophodne uslove (ne)podobnosti kandidata za članove ovih tela koje bira Narodna skupština.

U zaključku, Venecijanska komisija iskazala je žaljenje što ovom prilikom nisu uvedeni amandmani koji se tiču izbora sudija Ustavnog suda (konkretno uvođenja kvalifikovane većine u Skupštini za njihov izbor), i ponovila kritiku koja se tiče petočlane komisije čiji je zadatak da izabere izborne članove Visokog saveta sudstva onda kada Narodna skupština ne može da postigne adekvatnu većinu - neophodan je bolji mehanizam za rešavanje ovog problema.

## RASPISIVANJE REFERENDUMA I RAD IZBORNE ADMINISTRACIJE

### Rad Republičke izborne komisije

Nakon raspisivanja referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, Republička izborna komisija (RIK) je sprovodila aktivnosti u cilju priprema za sprovođenje referenduma 16. januara 2021. godine. U ovom periodu održano je 15 sednica i RIK je odlučivao u stalnom sastavu, koga čini 23 člana, od čega je za donošenje odluka bilo neophodno da predloge podrži 12 članova. Posmatračka misija Crte je akreditovana za praćenje rada RIK-a 3. decembra. 2021. godine, pa je svojim posmatranjem obuhvatila ukupno 10 sednica RIK-a do dana referenduma.

U svom radu RIK je postupao u skladu sa ovlašćenjima propisanim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakonom o izboru narodnih poslanika, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku, kao i Poslovníkom o radu Republičke izborne komisije.

Najvažniji deo rada RIK-a u ovom periodu odnosio se na usvajanje odluka i uputstava neophodnih za sprovođenje referenduma i regulisanja rada organa za sprovođenje izbora. Za razliku od prethodnih izbornih ciklusa kada je Republička izborna komisija usvajala jedno uputstvo kojim su bile obuhvaćene sve radnje i procedure za sprovođenje izbora, u ovom referendumskom procesu RIK je donosio pojedinačna uputstva, što je obrazloženo poštovanjem preporuka ODIHR-a i dobrom praksom demokratskih izbornih sistema. Među najvažnijim uputstvima izdvajaju se uputstva za: određivanje glasačkih mesta, pripremu glasačkog materijala, predlaganje i imenovanje članova i zamenika članova glasačkih odbora, pripremu i primopredaju glasačkog materijala, prijavljivanje za praćenje rada organa za sprovođenje referenduma, rad glasačkih odbora, uređivanje glasačkog mesta, sprovođenje glasanja na glasačkom mestu i van glasačkog mesta, praćenje izlaznosti glasača, obaveštavanje glasača o republičkom referendumu, o načinu podnošenja zahteva za dobijanje informacija da li je glasač evidentiran da je glasao na referendumu, utvđivanje rezultata referenduma, odluke o premeštanju dokumentarnog materijala, uputstva o pripremi i sprovođenju programa obuka za sprovođenje izbora i republičkog referenduma. Pored navedenih uputstava, RIK je usvojio rokovnik za vršenje radnji u postupku sprovođenja republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije i niz drugih odluka u skladu sa Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakonom o izboru narodnih poslanika, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku, kao i Poslovníkom o radu Republičke izborne komisije i novousvojenim uputstvima.

Još jedna novina u odnosu na prethodne izborne cikluse je način regulisanja prava na izjašnjavanje glasača sa Kosova. Naime, usled nemogućnosti organizovanja referenduma na teritoriji KiM, RIK je, kako bi omogućio glasačima da ostvare svoje glasačko pravo, usvojio odluku da glasači sa KiM svoje pravo glasa mogu ostvariti na glasačkim mestima u četiri grada van teritorije KiM, i to u: Vranju, Novom Pazaru, Kuršumliji i Raškoj. Dosadašnja praksa tokom izbornih procesa je bila da birači sa KiM svoje izborni pravo mogu ostvariti na teritoriji KiM, pri čemu se brojanje glasova vršilo van teritorije KiM uz podršku misije OEBS-a koja je kontrolisala

i obezbeđivala prenošenje izbornog materijala na lokacije na kojima su se utvrđivali rezultati glasanja.

Rad izborne administracije odvijao se u uslovima izuzetno nepovoljne epidemiološke situacije usled rekordnog skoka broja zaraženih virusom Covid-19, što je proizvelo dodatni pritisak na organe nadležne za sprovođenje referenduma, prvenstveno RIK, potkomisije (gradske i opštinske izborne komisije) i glasačke odbore<sup>15</sup>. Posmatračka misija Crte uputila je 5. januara 2022. poziv Vladi Republike Srbije, Kriznom štabu za suzbijanje zarazne bolesti Covid-19 i RIK-u da se hitno i nedvosmisleno izjasne o uslovima i merama za održavanje referenduma 16. januara, s obzirom na drastičan porast broja zaraženih koji je evidentiran u prvim danima 2022. godine. RIK je usvojio Uputstvo za sprovođenje glasanja na republičkom referendumu u uslovima epidemije zarazne bolesti Covid-19, na koje je prethodno Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti Covid-19 izneo pozitivno mišljenje. Uputstvom je predviđeno korišćenje zaštitne opreme na glasačkim mestima, obavezno rastojanje od 1,5 metara između birača, kao i korišćenje dezinfekcionih sredstava. Novinu je predstavljao način prijave i glasanja glasača koji su pozitivni na Covid-19 i/ili su u karantinu. Naime, ova lica su mogla da se prijave za glasanje od kuće (kao i drugi glasači koji ispunjavaju uslove za prijavu za glasanje van biračkog mesta) u roku od dva dana pre referenduma lokalnim potkomisijama (lokalnim samoupravama), kao i na dan glasanja do 11 časova glasačkom odboru na glasačkom mestu na kome imaju pravo glasa. Poverenici glasačkog odbora su, prema Uputstvu, bili dužni da odlaze na kućne adrese i proces glasanja van glasačkog mesta organizuju ispred kuća/stanova glasača koji su pozitivni na Covid-19. Uputstvom je predviđeno da pomagač u procesu glasanja bude bilo koje lice koje je negativno na Covid-19 i njegova uloga u procesu je bila da posreduje prilikom prijema i dostavljanja izbornog materijala od glasača do poverenika. Poverenici glasačkog odbora su bili u obavezi da nose svu zaštitnu opremu, kao i da dezinfikuju primljeni glasački materijal.

U periodu od proglašenja preliminarnih rezultata referenduma do 20. januara 2022. godine RIK-u je podneto 11 prigovora o kojim je odlučivano na 35. i 36. sednici. Od 11 prigovora odbačeno je devet prigovora dok su dva prigovora odbijena kao neosnovana.

Najveći broj odbačenih prigovora (osam) RIK je odbacio iz razloga jer su podneti od strane neovlašćenih lica, dok je samo jedan prigovor odbačen kao nedozvoljen. Primenjujući odredbe zakona, pre svega Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i to člana 71 navedenog zakona, RIK je svoje odluke zasnivao na obrazloženju da se podnosioci prigovora nisu identifikovali kao glasači, čije je pravo na slobodno i tajno glasanje povređeno, niti kao ovlašćeni predlagači na čiji predlog je raspisan republički referendum odnosno na čiji predlog je donet Akt o promeni Ustava, niti kao narodni poslanici. Pojedni podnosioci prigovora su bili članovi potkomisija ili pojedinci koji su u prigovorima ukazivali na različite nepravilnosti prilikom sprovođenja glasanja na biračkim mestima ali čija prava na tajno i slobodno glasanje nisu bila povređena ili su bili sprečeni od strane glasačkih odbora da glasaju. Takođe, pojedini prigovori, koji su bili su podneti protiv odluka RIK-a o načinu sprovođenja glasanja donetim pre održavanja referenduma, odbačeni su jer se podnosioci prigovora ne mogu identifikovati ni kao ovlašćeni predlagači, odnosno njegovi predstavnici, ni kao narodni poslanici, kojima u skladu sa Zakonom pripada pravo na podnošenja prigovora protiv odluka, radnji ili propuštanja RIK-a.

<sup>15</sup> Danas, Dačić: Zbog korone velike teškoće u organizovanju referenduma, 15.1.2022. <https://link.crt.a.rs/2w>

U podnetim prigovorima je, između ostalog, navedeno da se na biračkim mestima na kojima su glasali i glasači sa KiM glasački listići građana Kuršumlje i građana sa KiM ubacivani u istu glasačku kutiju i da je bilo nemoguće utvrditi koliko građana Kuršumlje je glasalo za opciju “da” ili “ne”. U još jednom prigovoru se navodi da je na teritoriji opštine Raška sprovedeno glasanje građana sa teritorije KiM i da su na biračka mesta dopremljeni birački spiskovi i glasački listići, ali ne i kutije za ubacivanje glasačkih listića sa KiM, te da su se svi glasački listići sa biračkog mesta, i sa teritorije opštine Raška i sa teritorije KiM, ubacivani u iste kutije. Na ovaj način, kao što je istaknuto od strane podnosioca, povređena je regularnost i onemogućeno pravilno brojanje glasova, zbog čega je bilo nemoguće odvojeno brojati glasove i utvrditi rezultate glasanja jer su u istoj kutiji i glasovi birača sa KiM, pa je shodno tome nemoguće popuniti zapisnik čija se validnost dovodi u pitanje.

Sadržina prigovora se, prema tvrdnjama podnosioca, uglavnom odnosila na sledeće nepravilnosti: da je od strane glasačkog odbora na jednom glasačkom mestu uočeno više glasačkih listića u glasačkoj kutiji od broja glasača evidentiranih u izvodu iz biračkog spiska, kao i prigovor da je samom podnosiocu prigovora omogućeno glasanje bez uvida u lični dokument. Još jedan slučaj po tvrdnjama podnosioca prigovora, odnosio se na prekranje izborne volje odnosno falsifikovanje isprava i izbornog materijala, tako što su se članovi glasačkog odbora potpisivali u birački spisak umesto glasača koji nisu glasali i sami popunjavali glasačke listiće koje su nakon toga ubacivali u glasačku kutiju.

## **Ponavljanje glasanja na referendumu**

Do zaključenja ovog izveštaja, RIK je doneo rešenje o ponavljanju glasanja na ukupno devet glasačkih mesta, na osnovu rešenja potkomisija: na pet mesta se glasanje ponavlja jer nadležne lokalne potkomisije nisu mogle utvrditi rezultate glasanja na osnovu zapisnika o radu glasačkih odbora, dok se na četiri glasačka mesta glasanje ponavlja na osnovu rešenja potkomisija o ponavljanju glasanja. Ponovljeno glasanje na ovih devet glasačkih mesta se održava u nedelju 23. januara 2022. godine i pravo glasa ima 7,711 glasača.

## **Obaveštavanje građana o referendumu**

RIK je bio zadužen za obaveštavanje građana o predmetu referenduma i njihovim pravima. Ovu aktivnost u vidu informativne kampanje RIK je realizovao plasiranjem informacija putem direktne pošte i kroz masovne medije. Po oceni stručne javnosti, ovakav vid obaveštavanja bio je limitiran imajući u vidu kompleksnost materije koja je bila predmet izjašnjavanja građana. Ova ocena zasniva se najpre na činjenici da građanima na ovaj način nisu dostavljene sve neophodne informacije u formi argumenata “za” i “protiv” predloženih izmena što je bila propisana obaveza Uputstvom za obaveštavanje građana o republičkom referendumu.<sup>16</sup> Dodatno, televizijska kampanja počela je tek tri nedelje pre dana za glasanje i to u vreme novogodišnjih praznika, što je umanjilo potencijal za kvalitetnije informisanje građana.

---

<sup>16</sup> Uputstvo Republičke izborne komisije za obaveštavanje građana o republičkom referendumu, usvojeno 29. novembra 2021. godine: <https://link.crtars/31>

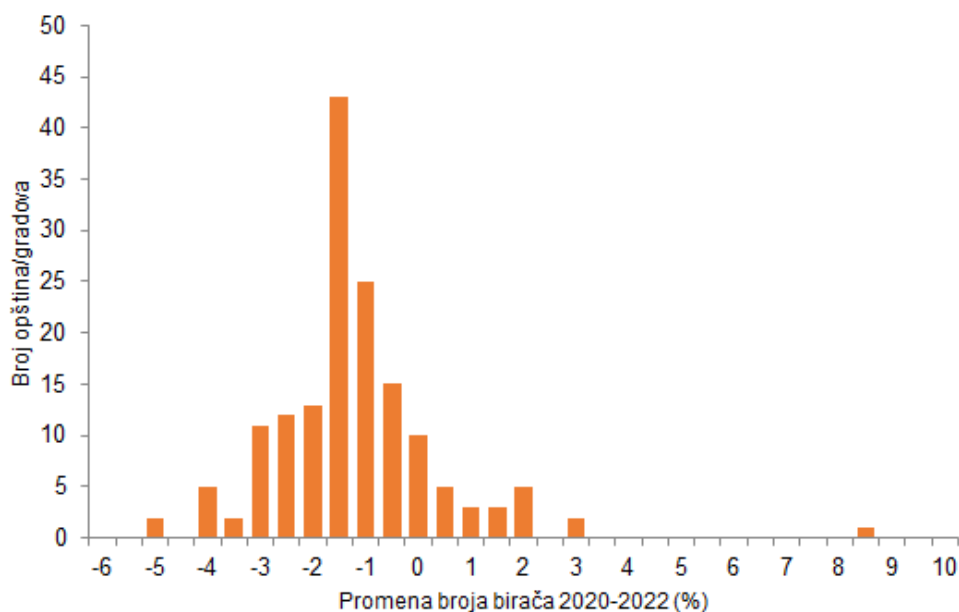
## Birački spisak

Republička izborna komisija je na sednici održanoj 14. januara utvrdila da je na dan 13. januara 2022. godine konačni broj glasača u Republici Srbiji 6,510,323. Objavljivanje broja glasača ponovo je u javnosti podstaklo pitanja oko verodostojnosti biračkog spiska, s obzirom na nepodudaranje između broja glasača i procenjenog broja punoletnih građana, što pokazuje da je pitanje biračkog spiska još uvek jedna od tema koja urušava poverenje u proces glasanja i na koji nadležne institucije nemaju jasan odgovor.

U odnosu na brojno stanje u biračkom spisku prilikom održavanja izbora za narodne poslanike 2020. godine (6,584,376) došlo je do smanjenja od 74,053 birača, odnosno 1.1 procentnog poena. Uočljiv je nastavak trenda smanjivanja broja birača u biračkom spisku, iako sa nešto manjom godišnjom stopom promene kao što je bio slučaj između izbora 2017. i 2020. godine (videti Crtin izveštaj 2020 za detaljnu analizu kretanja broja birača).

Na osnovu poređenja zvaničnih podataka RIK o broju birača po opštinama iz 2022. i podataka sa poslednjih izbora iz 2020. godine, može se videti da među opštinama nema velikih odstupanja u kretanju broja birača, kao što je prikazano na histogramu koji prikazuje frekvenciju promena broja glasača u procentima.<sup>17</sup>

U najviše opština se broj birača smanjio za 1.5 odsto. Do blagog povećanja broja birača došlo je u osamnaest opština, koje se mahom mogu podeliti u tri grupe: urbane opštine Beograda (Zvezdara 1.8, Zemun 1.3 odsto) i opštine sa višim natalitetom od republičkog proseka (Tutin 2.8, Preševo 1.8 odsto), ali i teže objašnjiv izražen rast broja birača u opštinama zapadne Srbije uz granicu sa Bosnom i Hercegovinom (Mali Zvornik čak 8.3, Ljubovija 2.6, Loznica 1.2 odsto).



<sup>17</sup> Procentni poeni, bez četiri opštine u kojima su glasali birači sa Kosova, N=157



Među opštinama sa najizraženijim padom broja birača izdvajaju se manje opštine na jugu i istoku Srbije, kao što su Gadžin Han 5.4, Boljevac 5, Babušnica 4.2, i Knjaževac 4 odsto manje birača nego 2020, od kojih se neke u kontinuitet prazne (videti Završni izveštaj sa preporukama sa Parlamentarnih izbora 2020<sup>18</sup>).

## Glasačka mesta

Glasanje je održano na ukupno 8.189 glasačkih mesta u zemlji i inostranstvu. Za razliku od prethodnih procesa, kada je RIK određivo mesta na predlog opštinskih odnosno gradskih uprava, sada je ovaj proces bio u nadležnosti opštinskih i gradskih izbornih komisija. Rešenja su objavljivana na veb stranici RIK, ali se lokalne izborne komisije nisu pridržavale ustaljene forme dostavljanja podataka o nazivu, adresi, i području mesta, što je otežalo proces posmatranja procesa glasanja. U nekoliko opština (Sečanj, Batočina) došlo je do drastičnog smanjenja broja glasačkih mesta, koja su praktično prepolovljena. Glasačka mesta u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija (29) određena su na potpuno isti način kao i na prethodnim izborima, na predlog Ministarstva pravde.

Glasačkih mesta u inostranstvu određena su na predlog Ministarstva spoljnih poslova. U poređenju sa prethodnim izbornim ciklusima, za glasanje na referendumu je otvoreno znatno manje glasačkih mesta, u znatno manjem broju država. Glasanje u inostranstvu je bilo omogućeno u deset država, odnosno na ukupno deset glasačkih mesta. Glasanje je održano u Severnoj Makedoniji, Švajcarskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Austriji, Belgiji, Italiji, Nemačkoj, Norveškoj i Rusiji. Ukupan broj glasača prijavljenih za glasanje u inostranstvu je bio 1.766, a glasalo je 839. Malo interesovanje građana može se tumačiti kao posledica nedovoljne obaveštenosti o referendumu i nepovoljne epidemiološke situacije.

Poređenja radi, 2020. godine je glasanje bilo omogućeno u 19 država, na 40 biračkih mesta, na kojima je pravo glasa imao 13.251 glasač, a čak jedna trećina birača prijavila se za glasanje u Bosni i Hercegovini.

Broj i struktura glasačkih mesta	
Lokacija	Broj
Republika Srbija, gradovi i opštine	8.150
Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija	29
Inostranstvo	10
Kosovo	0
Ukupno	8.189

<sup>18</sup> Crta, Završni izveštaj sa preporukama sa Parlamentarnih izbora 2020: <https://link.crta.rs/2020>

## Glasanje birača sa Kosova

Nedelju uoči održavanja referenduma obeležile su i tenzije između Beograda i Prištine u vezi sa sprovođenjem referenduma na Kosovu. Nakon što su kosovske vlasti donele odluku da ne dozvole sprovođenje referenduma na teritoriji Kosova, RIK je svega 12 sati pre početka glasanja odlučio da će glasači sa Kosova i Mehotije moći da glasaju na 45 glasačkih mesta u centralnoj Srbiji. Glasajući iz Kosovskog okruga glasali su u Kuršumliji, iz Pečkog i Prizrenskog okruga u Novom pazaru, Kosovsko-mitrovačkog okruga u Raškoj, a Kosovsko-pomoravskog okruga u Vranju. Ovi glasači pridodati su već postojećim glasačkim mestima, bez formiranja novih mesta, novih glasačkih odbora i bez dopremanja dodatnih materijala za glasanje.

Analizom tih dešavanja i daljeg postupanja referendumske administracije, Posmatračka misija Crte zaključuje da su stvoreni nemogući uslovi za izjašnjavanje glasača sa Kosova na referendumu. Glasajući su morali u veoma rizičnim epidemijskim uslovima da putuju individualnim ili organizovanim prevozom preko administrativnih prelaza kako bi ostvarili pravo glasa. Takođe, izborna administracija je na već postojećim glasačkim mestima u četiri opštine centralne Srbije dodala glasače sa Kosova u postojeće biračke spiskove, čime je stvoreno čak 30 glasačkih mesta sa više od 2.500 birača, što je u suprotnosti sa Uputstvom za određivanje glasačkih mesta. Dodatno, kao ilustracija može poslužiti i primer najvećeg glasačkog mesta broj 7 u Raškoj, "OŠ Sutjeska" u Supnju, sa čak 4.606 glasača, na kome bi bilo potrebno da jedan glasač glasa na svakih 10 sekundi kako bi svi glasači ostvarili svoje pravo. Ovakvim odlukama u poslednjem trenutku izborna administracija stvorila je nejednake uslove za ostvarivanje biračkih prava za jedan deo građana Srbije.

## Domaći i strani posmatrači

Kada je reč o posmatranju referenduma, domaće posmatračke registrovalo je pet organizacija i udruženja: Suverenisti (1.387), Crta (876), CeSID (53), Obraz (15) i Središte (2). Za praćenje rada RIK-a registrovani su, pored Crte i CeSID-a, i strani posmatrači: Savet Federacije Federalne skupštine Ruske Federacije (6), Udruženje West Support Inc (4), Centralna izborna komisija Ruske Federacije (2) i Interparlamentarna skupština Zajednice nezavisnih država (2).

## Registracija za organizovanje referendumske kampanje

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (član 27, stav 1) predviđa da kampanju za referendum može voditi samo organizator. Ipak, zakon ostaje nedorečen u odnosu na to ko se sve može smatrati organizatorom i da li sprovođenje bilo kakve promotivne aktivnosti treba da zahteva registrovanje u bazi Agencije za sprečavanje korupcije, kao što je to neophodan uslov za akreditovanje posmatrača referenduma. Za organizovanje referendumske kampanje zvanično su se registrovala samo tri udruženja:<sup>19</sup> Ne davimo Beograd, Suverenisti i Obraz - organizacija kojoj je Ustavni sud zabranio rad 2012, da bi 2019. godine bila ponovo registrovana sa istim zastupnikom u Agenciji za privredne registre.

<sup>19</sup> Agencija za sprečavanje korupcije: <https://link.crta.rs/2x>

Crta je 21. decembra 2021. godine podnela Agenciji za sprečavanje korupcije zahtev za mišljenje o primeni odgovarajućih odredaba Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Radi se o spornim pravnim pitanjima koja se mogu pojaviti u toku referendumske kampanje. Pre svega, pitanja su se odnosila na mišljenje agencije o tome ko se smatra organizatorom referendumske kampanje kada se radi o obaveznom referendumu propisanom Ustavom, kao u slučaju referenduma koji je održan 16. januara 2022. godine.

U tom smislu Crta je od Agencije zahtevala mišljenje o sledećim spornim pitanjima: Da li svako domaće pravno lice koje organizuje skup, odnosno stručnu debatu o pitanju o kom se odlučuje na referendumu ima status organizatora referendumske kampanje, odnosno obavezu otvaranja posebnog računa za finansiranje referendumske kampanje i podnošenja izveštaja o troškovima referendumske kampanje Agenciji? Da li se domaća udruženja mogu oglašavati u javnosti u vezi sa referenduskim predlozima i da li će u tom slučaju biti smatrani organizatorima referendumske kampanje? Da li pozivanje na bojkot referenduma predstavlja referenduskom kampanju? Da li je direktor Agencije doneo podzakonski akt kojim se uređuju sadržina i način podnošenja izveštaja o troškovima referendumske kampanje? Kolika je maksimalna vrednost davanja koje jedno fizičko, odnosno pravno lice može dati organizatoru referendumske kampanje? Crta je tražila mišljenje da li je javnim funkcionerima zabranjeno da pozivaju da se glasa za referendumski predlog ili protiv referenduskog predloga. Crta je postavila pitanje da li se na referenduskom kampanju shodno primenjuju pravila Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koja se odnose na zabranu zloupotrebe javnih resursa od strane političkih subjekata. Takođe, Crta je postavila pitanje da li se u referendumskoj kampanji u odnosu na javne funkcionere mogu primeniti odredbe, odnosno pravila Zakona o sprečavanju korupcije koja se odnose na zabranu zloupotrebe javnih resursa od strane javnih funkcionera. Na kraju, Crta je tražila informaciju da li će Agencija sprovesti terensku kontrolu referendumske kampanje.

Agencija je Crti dostavila odgovor tek dan nakon održavanja referenduma, tačnije 17. januara 2022. godine, iako na samom odgovoru stoji da je sačinjen dana 5. januara 2022. godine. U svom odgovoru Agencija je navela da nije ovlašćena da daje zvanična mišljenje u vezi sa primenom Zakona o finansiranju političkih aktivnosti jer nije predlagač tog zakona. Takođe, Agencija je Crtu obavestila da je direktor Agencije doneo podzakonski akt kojim se uređuju sadržina i način podnošenja izveštaja o troškovima referendumske kampanje i da se njegovo stupanje na snagu očekuje u narednom periodu. Na kraju, Agencija je navela da neće sprovesti terensko posmatranje referendumske kampanje, već će ovu aktivnost sprovesti na drugi način.

## DUGOROČNO POSMATRANJE

Tim dugoročnih posmatrača Posmatračke misije Crte pratio je događaje na terenu tokom celokupnog perioda trajanja kampanje za referendum. Njihov rad pokrивao je dešavanja u sva 24 okruga u Srbiji i u Beogradu. Svakodnevnim izveštavanjem o aktivnostima političkih aktera, sa jedne strane, i o aktivnostima javne vlasti (lokalne, pokrajinske i republičke), sa druge strane, od 1. decembra 2021. do 9. januara 2022. godine<sup>20</sup>, prikupljeno je skoro 2000 izveštaja iz više od 100 gradova i opština u Srbiji. Posmatrači su izveštavali o redovnim aktivnostima političkih stranaka putem kojih one stupaju u kontakt sa građanima i jačaju svoju podršku i infrastrukturu. Posmatrači su takođe izveštavali i o potencijalno spornim, klijentelističkim aktivnostima političkih aktera, odnosno onim aktivnostima kojima stranka izlazi iz svojih nadležnosti i služi se strategijama potkupljivanja ili zastrašivanja.

Osnovni nalaz dugoročnog posmatranja prisustva referendumске kampanje na terenu širom Srbije, pokazuje da ni referendumski proces ni referendumsko pitanje nisu bili prioritet političkim strankama vlasti, čije aktivnosti su ujedno bile i najzastupljenije, dok su se stranke opozicije mnogo češće bavile ovom temom, iako su njihove kampanje bile ograničenog dometa.

Sa više od 400 zabeleženih aktivnosti, vladajuća Srpska napredna stranka je bila najprisutnija politička stranka na terenu. Od ukupnog broja zabeleženih aktivnosti, skoro 60 odsto odnosilo se na redovno stranačko organizovanje i stupanje u kontakt sa građanima, pre svega putem štandova, kampanje od vrata do vrata, plakata, javnih aktivnosti i događaja. Pored redovnog stranačkog organizovanja i komunikacije sa biračima, posmatrači su zabeležili čak oko 40 odsto (170) aktivnosti koje se mogu označiti kao klijentelističke. Srpska napredna stranka je ujedno i jedina iz reda vlasti i opozicije kod koje su klijentelističke aktivnosti registrovane u ovom periodu. Reč je dominantno o darivanju (131 slučaj): donacijama socijalno ugroženim građanima uključujući podelu paketa sa namirnicama (75), podelama vaučera i poklona (56); zatim donacijama institucijama (10), pomoći domaćinstvima (10) i drugim oblicima ovakvih aktivnosti.

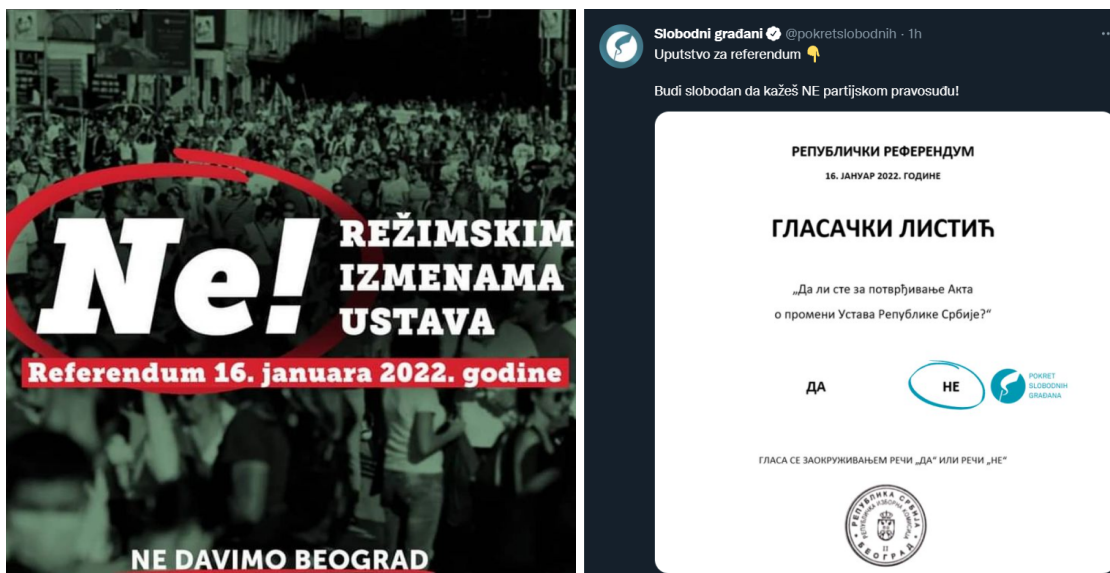
Međutim, kada je reč o referendumu kao temi, dugoročni posmatrači su je u aktivnostima vladajuće stranke do poslednje nedelje pred referendumski dan na terenu registrovali u svega devet slučajeva - i to na štandovima i kroz saopštenja koja su, pri tom, uglavnom predstavljala reakcije na građanske proteste i slična dešavanja u ovom periodu. Srpska napredna stranka je u poslednjoj nedelji kampanje pokazala glasnjiji stav o tome da na referendum treba da se izađe, kako objavljivanjem prvog promotivnog spota<sup>21</sup> na društvenim mrežama, tako i instrukcijama članstvu kakve poruke da komuniciraju na društvenim mrežama. Glavne karakteristike kampanje koju je vodila vladajuća stranka, osim njenog slabog intenziteta, su poruke da referendum nije partijski ili politički, da se odnosi na nezavisno sudstvo i samostalno tužilaštvo, da nema nikakve veze sa preambulom Ustava koja se odnosi na pitanje nezavisnosti Kosova te da će u zavisnosti od uspeha referenduma zavisiti da li će se usporiti evropske integracije Srbije u naredne četiri godine. Referendum je bio tema o kojoj su opozicioni politički

<sup>20</sup> Crtni dugoročni posmatrači počeli su sa radom u svim okruzima 22. novembra 2021, odnosno 13. decembra 2021. u Beogradu. Za potrebe ovog izveštaja, korišćeni su podaci koji pokrивaju period referendumске kampanje.

<sup>21</sup> Zvanični YouTube kanal Srpske napredne stranke: <https://link.crta.rs/2y>

akteri najčešće komunicirali. To je, sa jedne strane, rezultat podrške nekih opozicionih aktera građanskim protestima, tokom kojih su blokirane saobraćajnice širom Srbije u decembru 2021. godine. Sa druge strane, neke opozicione partije odredile su se prema referendumskom pitanju i u tom pravcu pokrenule kampanje, preko društvenih mreža i nekolicine događaja na terenu, čime njihovi naponi ostaju ograničenog dometa, odnosno izvan masovnih medija.

Dok je jedan deo opozicionih aktera (Ne davimo Beograd, Pokret slobodnih građana, Socijaldemokratska stranka) pozivao građane da glasaju “protiv” primarno ukazujući na legitimitet referendumskog procesa u okolnostima stanja institucija u Srbiji, drugi deo opozicionih aktera se o referendumu nije izjašnjavao (poput Demokratske stranke i Stranke slobode i pravde).



*Primer poruka opozicionih aktera za glasanje “protiv” na osnovu sadržaja promena i preispitivanja legitimiteta*

Kao treća grupu političkih aktera iz opozicije izdvaja se ona koja je takođe pozivala da se glasa “protiv”, ali su se njihovi argumenti zasnivali na dezinformacijama, kao što je pozivanje da se izađe i glasa “protiv” migranata, Rio Tinto projekta, narušavanja nacionalnog identiteta, itd. što je moglo da dovede birače u zabludu.

Poruke opozicionih aktera primarno su do građana dolazile putem Interneta, kroz društvene mreže.

Druga najaktivnija politička partija u ovom periodu bila je opoziciona Stranka slobode i pravde (SSP), kod koje su dugoročni posmatrači registrovali skoro 150 aktivnosti. SSP, kao i Ne davimo Beograd, održavale su neposrednu komunikaciju sa građanima putem uličnih aktivnosti. Ostale najčešće prisutne stranke čije su aktivnosti beležili posmatrači takođe dolaze iz opozicionih redova, i to su Narodna stranka, Demokratska stranka i Dveri. Osim Dveri, koje se ističu po organizaciji javnih događaja (debate i okrugli stolovi) u ovom periodu, Narodna stranka i Demokratska stranka pretežno su komunicirale putem saopštenja za javnost.



*Primer poruka opozicionih aktera za glasanje "protiv"*

Slabe aktivnosti na terenu primećene su kod preostalih članova vladajuće koalicije, poput druge najveće stranke u vlasti Socijalističke partije Srbije, koja se skoro nije ni primećivala.

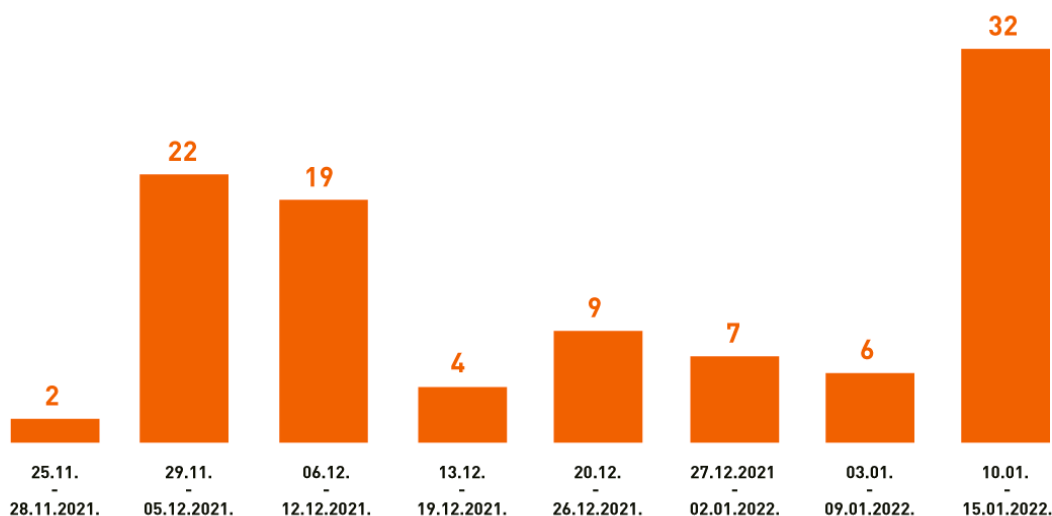
Referendumske kampanje u medijima gotovo da nije ni bilo. Crtinim monitoringom medija je zabeleženo da je na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću tema referenduma u periodu od 25. oktobra 2021. do 15. januara 2022. godine bila jedna od najslabije zastupljenih. Gledano po nedeljama, tema referenduma je bila zastupljena u dva navrata, u nedelji od 29. novembra do 05. decembra, kada je referendum raspisan i u nedelji od 10. do 15. januara 2022. godine, neposredno pred referendumski dan (Grafikon 1).

Ono što jeste bilo приметно su reklame RIK-a u kojima su građani obaveštavani o tehničkim aspektima referenduma, kao što su datum kada će se referendum održati i o čemu će se na referendumu odlučivati. Ipak, RIK je propustio da građanima predstavi i argumente "protiv", što je bila jedna od obaveza propisanih zakonom, dok deo stručne javnosti ocenjuje da je delovanje RIK-a u ovom pogledu bilo ograničenog dometa<sup>22</sup>, budući da nije bilo izgleda da u kratkom vremenskom roku nadoknadi slabu informisanost građana o promenama Ustava<sup>23</sup>. Tema referenduma je najčešće bila zastupljena u dnevnicima i vestima (57 odsto), zatim u društveno - političkim emisijama (18 odsto) i intervjuima (9 odsto) (Grafikon 2).

<sup>22</sup> Euronews, Stručnjaci za Euronews Srbija o predreferendumske kampanji, 15.1.2022. <https://link.crtar.rs/2z>

<sup>23</sup> Danas, Dragana Boljević: Oko 90 odsto građana ne zna da se menja Ustav, 20.10.2021. <https://link.crtar.rs/30>

Grafikon 1: Zastupljenost teme referenduma na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću po nedeljama u procentima



O referendumu se najčešće izveštavalo faktografski, iznošenjem tehničkih detalja, bez ulaženja u argumentaciju i objašnjenja zašto glasati za ili protiv ponuđenog rešenja. Debatama koje su uključile eksperte iz oblasti pravosuđa najviše vremena je posvetio javni servis. Ipak, i na javnom servisu su debate o referendumu organizovane tek u poslednje dve nedelje referendumske kampanje.

Referendumska kampanja je održana u uslovima izrazite neravnopravnosti izbornih učesnika u medijima. Nalazi Crtinog monitoringa medija<sup>24</sup> pokazali su da je, tokom protekle 2021. godine, čak 94 odsto vremena u centralnim vestima televizija sa nacionalnom pokrivenošću bilo posvećeno predstavnicima vladajuće koalicije, dok je opozicija bila prisutna u preostalih 6 odsto vremena. Dodatni uvidi u pogledu medijske neravnopravnosti stiču se kada se u obzir uzme i tonalitet predstavljanja političkih aktera - dok su predstavnici vladajućih partija bili predstavljeni u dominantno neutralnom (66 odsto) i pozitivnom (34 odsto) tonu, predstavnici opozicije u najvećoj meri su predstavljeni negativno (58 odsto), zatim neutralno (38 odsto) i na kraju pozitivno (4 odsto). Pojedinačno, ubedljivo najprisutniji u medijima bio je predsednik Srbije Aleksandar Vučić, kome je bilo posvećeno skoro 50 odsto ukupnog vremena rezervisanog za političke aktere. Svi ostali akteri zajedno predstavljeni su u preostaloj drugoj polovini vremena u dnevnicima televizija sa nacionalnom frekvencijom.

<sup>24</sup> Istraživanje je sproveda Crta u periodu decembar 2020 - novembar 2021, na uzorku od svih pet televizija sa nacionalnom frekvencijom, gde je jedinica analize bila sekunda predstavljenosti u programu centralnih vesti.

## REFERENDUMSKI DAN

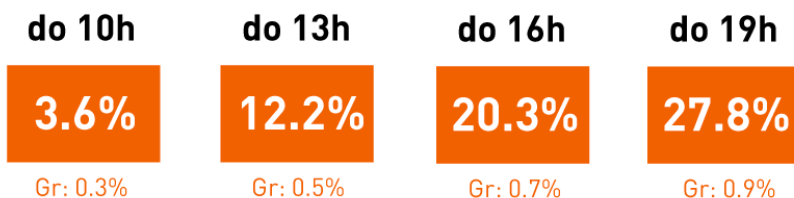
### Izlaznost i rezultati

Republička izborna komisija je odlukom od 14. januara 2022. godine utvrdila da pravo glasa ima 6.510.323 birača upisanih u birački spisak. Presedanom uslovljenim rešavanjem glasanja građana sa Kosova, Republička izborna komisija je konačni broj birača po glasačkim mestima u Srbiji objavila tek 15. januara, manje od 12 sati pre otvaranja glasačkih mesta.

Podaci o izlaznosti i rezultatima referenduma dobijeni su na osnovu informacija prikupljenih sa slučajnog, stratifikovanog uzorka od 300 glasačkih mesta, koji je reprezentativan za glasačka mesta na teritoriji Srbije (bez glasačkih mesta u inostranstvu i zavodima za izvršavanje krivičnih sankcija, te glasačkih mesta na kojima su glasali birači sa Kosova). Na referendum je izašlo 29,7 odsto građana upisanih u birački spisak. Margina greške sa intervalom poverenja od 95 odsto iznosi +/- 1 odsto.

## REFERENDUM : 2022

### Izlaznost tokom referenduskog dana



**Ukupan procenat glasača koji su izašli na glasanje na referendumu**

**29.7%**

Gr: 1%

U toku referenduskog dana nije bilo naglih skokova u izlaznosti. Najviša stopa izlaznosti zabeleženja je u periodu 13-16 časova kada je glasalo 2,8 odsto ukupnog broja izašlih po satu, dok je ta stopa bila najniža u ranim jutarnji satima (1,3 odsto glasača na sat), i pred sam kraj dana glasanja (2 odsto).

Niska izlaznost građana može se tumačiti kao posledica nedostatka referendumske kampanje “za” ili kampanje “protiv”, kao i kampanje za odziv na referendum. Građani su ostali uskraćeni za potpune informacije o kompleksnoj i važnoj temi, imajući u vidu da se od njih tražilo izjašnjavaње o promeni najvišeg pravnog akta u delu o pravosuđu, kao jednoj od tri grane vlasti.



Dodatno, na izlaznost je uticala i najlošija epidemiološka situacija u Srbiji od početka pandemije COVID-19.

Na osnovu kompletno obrađenog uzorka, "za" potvrđivanje Akta o izmenama Ustava Republike Srbije glasalo je 57,3 odsto građana koji su izašli na referendum, dok je "protiv" glasalo 41,7 odsto. Margina greške sa intervalom poverenja od 95 odsto iznosi +/- 2,3 odsto za odgovor "Da", odnosno 2,4 odsto za odgovor "Ne". Nevažećih listića je bilo 1 odsto.

## REFERENDUM : 2022

### Rezultati

Da li ste za potvrđivanje Akta o promeni Ustava Republike Srbije?



### Ukupna izlaznost

**29.7%**

Gr: 1%



CRTA:

Posmatrano po regionima, najveća izlaznost bila je u zapadnoj Srbiji (33 odsto), Vojvodini (32 odsto) i južnoj Srbiji (31 odsto), a najmanja u istočnoj Srbiji (26 odsto), Beogradu (27 odsto) i centralnoj Srbiji (28 odsto). Analiza glasova po regionima pokazuje da su jedino građani iz Beograda većinski glasali "Ne" (56 odsto), dok su građani iz ostalih regiona većinski bili za promenu Ustava.

Za potvrđivanje referendumskog pitanja u najvećoj meri glasali su građani iz južne (66 odsto), istočne (64 odsto), zapadne (63 odsto) i centralne Srbije (63 odsto), dok je nešto manji broj građana iz Vojvodine odgovorio potvrdno na referendumsko pitanje (57 odsto).

Na referendumu je glasalo 29 odsto upisanih birača iz gradskih i 31 odsto iz manjih, ruralnih sredina. Oko 70 odsto ruralnog stanovništva glasalo je za promenu Ustava, značajno više nego gradsko stanovništvo, među kojim je 50 odsto označilo odgovor "Da".

### Tok referendumskog dana

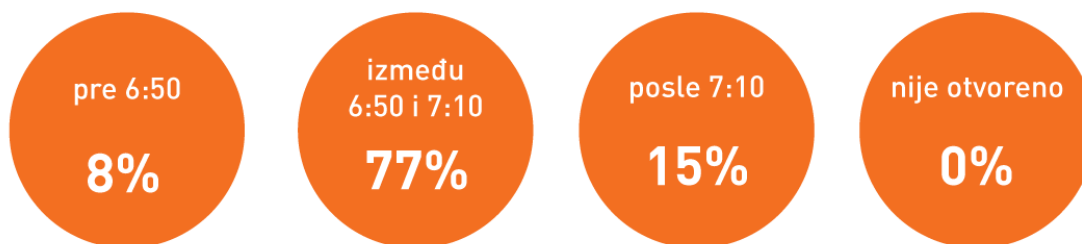
Kvalitet procesa glasanja ocenjuje se na osnovu podataka prikupljenih sa slučajnog uzorka od 300 glasačkih mesta, reprezentativnog za teritoriju Srbije (bez zavoda za izvršavanje krivičnih

sankcija, glasačkih mesta u inostranstvu, i mesta na kojima su glasali birači sa Kosova). Posmatrači Crte bili su raspoređeni na glasačkim mestima u dve smene, tokom celog dana glasanja, pre otvaranja, do zatvaranja i prebrojavanja glasova. Ukupno su odgovarali na 90 pitanja u devet upitnika, što znači da se nalazi o procesu glasanja zasnivaju na više od 28.000 zabeleženih opservacija.

## Otvaranje glasačkih mesta

Otvaranje glasačkih mesta proteklo je uglavnom u skladu s propisanim procedurama, ali se na skoro 15 odsto glasačkih mesta kasnilo sa otvaranjem. Na značajnom broju glasačkih mesta (29 odsto) prilikom otvaranja nisu bili prisutni svi članovi glasačkog odbora, što ukazuje na nedovoljnu pripremljenost organa za sprovođenje izbora, a posebno u kontekstu vrhunca pandemije koronavirusa.

#### Glasačka mesta su otvorena:



Glasačko mesto bilo je pripremljeno u skladu s propisanim procedurama u 95 odsto slučajeva. Na jedan odsto glasačkih mesta vreće sa glasačkim materijalom nisu bile fizički zatvorene sigurnosnom zatvornicom sa serijskim brojem prilikom prijema. U tri odsto slučajeva glasačka kutija nije, u skladu s procedurama, pokazana prvom glasaču pre nego što je zapečaćena. Na četiri odsto glasačkih mesta kontrolni list na početku glasanja, prilikom glasanja prvog glasača, nije ubačen u glasačku kutiju u skladu s propisanim procedurama.

Posmatračima je bio dozvoljen pristup praćenju toka glasanja na glasačkim mestima od momenta otvaranja. Glasački odbor je na sedam glasačkih mesta tražio od posmatrača dodatnu potvrdu njihove akreditacije pred Republičkom izbornom komisijom, što se nije dešavalo u prethodnim izbornim ciklusima.

Prilikom otvaranja glasačkih mesta, gotovo sva - 97 odsto, bila su opremljena propisanim sredstvima za sprečavanje širenja koronavirusa. Veoma veliki procenat glasačkih mesta - 57 odsto - nije bio dostupan osobama s invaliditetom.

Zabeležen je samo jedan slučaj propagandnog materijala u vezi sa referendumom na glasačkom mestu ili na 50m u njegovoj okolini.

## **Tok glasanja na glasačkim mestima**

Članovi glasačkog odbora tokom prve polovine dana nisu poštovali utvrđene procedure glasanja u odnosu prema svakom od glasača na 7 odsto glasačkih mesta, dok se u drugoj polovini dana taj procenat smanjio na 6 odsto.

Na četiri odsto glasačkih mesta zabeleženo je prisustvo neovlašćenih lica, koja su se uglavnom predstavljala kao predstavnici stranaka, posebno u prvom delu dana, dok je u drugom delu dana ova praksa uglavnom prestala. Na manjem procentu glasačkih mesta utvrđena je povreda tajnosti glasanja (3 odsto) a na istom procentu i vođenje paralelne evidencije o identitetu glasača. Iako je na početku dana procenat glasačkih mesta koja su bila pravilno pripremljena (podrazumeva postavljanje glasačke kutije koje omogućava tajnost glasanja, podelu poslova između članova glasačkog odbora i raspoređivanje materijala u skladu sa propisanim procedurama) iznosio 95 odsto, taj procenat se tokom dana smanjio na 92 odsto.

Na jednom od mesta gde su zabeležene ozbiljne nepravilnosti, Posmatračka misija Crte registrovala je i slučaj "punjenja" glasačke kutije, odnosno istovremenog ubacivanja više desetina glasačkih listića u kutiju, čime je prekršeno pravilo "jedan čovek, jedan glas".

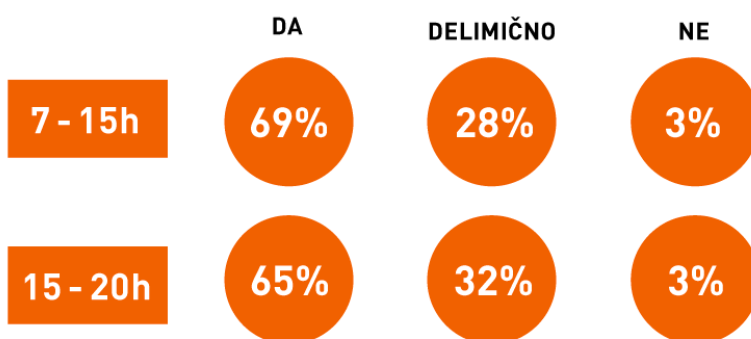
Tokom dana za glasanje zabeleženi su pojedinačni slučajevi glasanja bez pokazivanja važeće lične karte ili pasoša, glasanja umesto druge osobe, glasača sa važećim dokumentima i upisanih u birački spisak kojima nije dozvoljeno da glasaju, kao i glasača čije ime nije pronađeno u biračkom spisku. Međutim, ovo nisu bile nepravilnosti u obimu koji bi mogao da utiče na ishod glasanja.

Zabeležena su i dva slučaja pritiska na posmatračke Crte, čime su oni onemogućeni da prate tok glasanja. Nepoznate osobe, koje su neovlašćeno boravile na glasačkom mestu, vređale su i zastrašivale posmatračke. Crta je odlučila da iz bezbednosnih razloga sa jednog glasačkog mesta povuče posmatrača.

Od otvaranja glasačkog mesta do 15 časova glasački odbori su u potpunosti sprovodili mere za sprečavanje širenja koronavirusa, kao što je nošenje maski i dezinfikovanje ruku, na 69 odsto glasačkih mesta, dok su na 31 odsto to radilo delimično ili nisu uopšte. U drugom delu dana, potpuno sprovođenje predviđenih mera spalo je na 65 odsto svih glasačkih mesta, što je slično trendu koji je zabeležen i na izborima 2020. godine.

Svim glasačima kojima je bila potrebna pomoć pri glasanju ona je bila omogućena.

Glasačka mesta na kojima je glasački odbor sprovodio mere za sprečavanje širenja koronavirusa (npr. nošenje maski, dezinfikovanje ruku)?



CRTA:

### Tok glasanja van glasačkih mesta

Za glasanje van glasačkog mesta se do dana glasanja i otvaranja glasačkog mesta prijavilo oko 1 odsto glasača koji su izašli na glasanje. Međutim, tokom dana glasanja prijavilo se još dva puta toliko građana tako da je 3,5 odsto glasača koji su ostvarili biračko pravo, to uradilo van glasačkog mesta. Taj procenat je nešto veći nego na parlamentarnim izborima 2020. godine, takođe održanim u uslovima pandemije (3,3 odsto), i više nego dvostruko veći u odnosu na izbore održane 2016. godine (1,5 odsto).

Iako posmatrači Crte nisu pratili članove glasačkih odbora tokom glasanja van glasačkih mesta, njihovi izveštaji o načinu na koji se postupalo s tim glasovima ukazuju na nepripremljenost glasačkih odbora. Na 32 odsto glasačkih mesta glasački odbori nisu formirali timove od tri člana glasačkog odbora, predstavnike različitih predlagača, kao poverenike za glasanje van glasačkog mesta. Na 36 odsto glasačkih mesta timovi poverenika za glasanje van glasačkog mesta po povratku sa terena nisu odmah predali odborima službene koverte sa zapečaćenim potvrdama o glasačkom pravu i glasačkim listićima, odnosno glasački odbori ih nisu izvadili presavijene i ubacili ih u glasačku kutiju bez čitanja.

### Zatvaranje glasačkih mesta i prebrojavanje glasova

Na 96 odsto glasačkih mesta nije bilo glasača koji su se na glasačkom mestu zatekli nakon 20 časova, dok je na polovini od 4 odsto mesta gde je to bio slučaj zatečenim glasačima onemogućeno da glasaju.

Članovi glasačkog odbora uneli su zvanični prigovor u Zapisnik o radu glasačkog odbora na 2 odsto glasačkih mesta.

## **Komunikacija sa Republičkom izbornom komisijom tokom dana glasanja**

RIK je tokom referenduskog dana držao konferencije za medije u 11h, 13h, 15h, 17h i 19h, na kojima je obavestavao javnost o podacima koji se odnose na izlaznost. Privremene rezultate sa 34,68 odsto obrađenih glasačkih mesta RIK je objavio na vanrednoj konferenciji za medije u 23 časa.

Posmatračka misija Crte je tokom referenduskog dana imala pravovremenu i kvalitetnu komunikaciju sa RIK-om, u pogledu potvrđivanja prava na posmatranje posmatrača na glasačkim mestima na kojima su glasački odbori tražili dodatne potvrde o statusu posmatrača. RIK je takođe u popodnevnim satima omogućio posmatračima Crte da prisustvuju glasanju i na glasačkim mestima na kojima su raspoređeni glasači sa Kosova.