



## Izveštaj

Radni stolovi u vezi sa izborima, 28. jun 2022.

**“I Bolja koordinacija državnih organa za bolje izbore” &**

**“II Teren izborne utakmice i položaj igrača”**

Konferencija “Demokratija; Minimalni konsenzus”

---

### **I Bolja koordinacija državnih organa za bolje izbore, 10:00-11:30**

Na radnom stolu pod nazivom “Bolja koordinacija državnih organa za bolje izbore” učesnici su se bavili potencijalnim rešenjima, predlozima i neophodnim koracima za unapređenje koordinacije državnih organa koji su na bilo koji način uključeni u izborni proces.

U diskusiji je izdvojeno da je unapređenje transparentnosti rada državnih organa ključna pretpostavka za izgradnju poverenja u rad izborne administracije i relevantnih institucija, dok je otvoreno nekoliko važnih tema i pitanja:

- mogućnost osnivanja koordinacionog tela koje bi državnim organima omogućilo brzu i efikasnu razmenu informacija o sprovođenju izbora,
- nužnost efikasnijeg i transparentnijeg rada tužilaštva,
- pitanje efikasnosti sankcija za nečinjenje u skladu sa zakonima, procedurama i propisima koji regulišu izborni proces,
- pitanje efikasnosti postojećeg procesa prikupljanja potpisa za kandidovanje na izborima i overavanja potpisa,
- problem nestručnosti članova biračkih odbora i problem neažuriranih biračkih spiskova, kao i pitanje prava i procedura glasanja u inostranstvu.

Ovaj izveštaj predstavlja ključne preporuke sa radnog stola, od kojih će mnoge zahtevati detaljnije razmatranje.

*Bolja koordinacija između državnih organa je nužni preduslov za kvalitetnije izbore*

U diskusiji je izdvojeno da je dosadašnja praksa pokazala da državni organi koji su uključeni u izborni proces nemaju efikasnu saradnju i komunikaciju, što je za posledicu imalo da su neki od zabeleženih slučajeva u toku izborne kampanje ostali bez adekvatne reakcije nadležnih (kao što je slučaj falsifikovanja potpisa za kandidaturu koji je zabeležen uoči ovogodišnjih izbora).

U tom smislu, preporuka, koja se odnosi na potrebu osnivanja jedinstvenog koordinacionog tela koje će razmatrati sve aspekte izbornog procesa i omogućiti intenzivnu, pravovremenu i efikasnu razmenu informacija između državnih organa, ocenjena je kao jedno od rešenja ovog problema. Međutim, pažnja je skrenuta na potencijalni rizik stvaranja još jednog tela bez jasnih ingerencija, te je zaključeno da je neophodno precizno definisati nadležnosti i svrhu ovog tela na taj način da se njegov okvir delovanja ne preklapa sa okvirima delovanja postojećih tela.

#### *Tužilaštvo mora biti transparentnije i efikasnije u svom radu*

Na radnom stolu je posebna pažnja posvećena i pitanju rada tužilaštva. Istaknuto je da je neophodno da tužilaštvo bude proaktivnije, efikasnije i transparentnije u svom radu. Navedeno je više slučajeva u kojima je reakcija tužilaštva izostala ili nije bila adekvatna ili pravovremena, ili u kojima tužilaštvo nije bilo dovoljno transparentno u svom radu. S tim u vezi istaknuto je da tužilaštvo mora imati intezivniju komunikaciju sa javnošću, pre svega sa biračima, kojima ono mora jasno predočiti šta je sve zabranjeno i šta sve spada u krivično delo – što bi bio osnovni korak u naporima suzbijanja i smanjivanja pojave nepravilnosti i krivičnih dela u kontekstu izbornog procesa.

#### *Uspostavljanje izvesnosti kažnjavanja je mnogo važnije od pooštavanja postojećih kazni*

U razgovoru o tužilaštvu otvoreno je i pitanje da li bi pooštavanje sankcija za nepostupanje u skladu sa zakonima, procedurama i propisima koji regulišu izborni proces bilo efikasno, uz pretpostavku da postojeće kazne ne destimulišu one koji vrše zloupotrebe ili nezakonito postupaju.

Kao zaključak je sugerisano da bi tzv. izvesnost kažnjavanja, odnosno doslednost i kontinuiranost u kažnjavanju bila mnogo efikasniji korak nego li samo pooštavanje postojećih sankcija. U prilog ovom zaključku je istaknuto da izostanak kažnjavanja ili selektivno kažnjavanje može kompromitovati sam izborni proces.

#### *Postojeći način prikupljanja potpisa za kandidaturu ostavlja prostor za zloupotrebe, treba se okrenuti novim rešenjima*

Veliki deo diskusije je bio posvećen i problematizovanju postojećeg procesa prikupljanja potpisa za kandidaturu, ali i procesa overavanja prikupljenih potpisa. Ukazano je na brojne mogućnosti zloupotreba koje su posebno bile karakteristične za poslednji (još neokončan) izborni ciklus (na primer, fenomen "fantomskih lista", veliki broj potpisa lica koja su preminula).

Kao jedan od mogućih predloga za rešavanje ovog problema predstavljen je način prikupljanja potpisa po kome birači više ne bi bili ograničeni da daju potpis podrške samo jednoj listi ili kandidatu, već bi svoj potpis mogli da daju za više lista/kandidata. Kao argument za ovo rešenje navedeno je da bi ovakav sistem ublažio pritisak na birače, jer mnogi od birača misle da, ukoliko daju potpis podrške nekoj listi/kandidatu, moraju i da glasaju za njih. S tim u vezi, iznesen je i predlog da se ograniči broj potrebnih potpisa za kandidaturu, jer se pokazalo da stranke na vlasti intencionalno prikupljaju mnogo veći broj potpisa od potrebnog broja, čime se dodatno vrši pritisak na glasačko telo.

Kao protivargument predlogu rešenja da se biračima omogući da daju potpis podrške za više lista/kandidata istaknuto je da bi to možda uticalo na još veću neravnopravnost lista, jer bi to u praksi omogućilo stvaranje još više manjih partija koje koriste infrastrukturu velikih partija.

U razgovoru je pomenut i problem overavanja potpisa i povratak nadležnosti overavanja potpisa kod notara, gde je opet ukazano na brojne probleme, kao i na to da treba razmišljati i o drugim mogućnostima unapređenja ovog aspekta problema.

#### *Profesionalizacija članova biračkih odbora logičan i nužan korak*

Prisutni su ukazali i na problem neefikasnosti izborne administracije, pogotovo na problem nestručnosti članova biračkih odbora.

Izdvojena je preporuka da je neophodno profesionalizovati članove biračkih odbora i uvesti licenciranje za obavljanje ove uloge u izbornom procesu (pogotovo za one koji obavljaju funkciju predsednika biračkog odbora i zamenika predsednika). Takođe, istaknuto je da bi obuka onih koje će biti deo izborne administracije trebalo da bude obavljena između dva izborna ciklusa, a ne uoči izbora ili u toku izborne kampanje. Otvoreno je i pitanje odgovornosti članova biračkih odbora, te je sugerisano da treba razmišljati o pooštavanju sankcija ili uvođenju nekih ograničenja kako bi građani savesnije obavljali ovu ulogu, a političke stranke odgovornije kandidovale svoje članove za članove biračkih odbora.

U okviru ove teme razgovarano je i o nekim inovativnim i alternativnim pristupima rešavanju problema nestručnosti biračkih odbora i nemotivisanosti građana da na ovaj način učestvuju u izbornom procesu: na primer, razmatrana je mogućnost da članovi biračkih odbora ne moraju nužno da budu i članovi političkih stranaka ("jer to odbija ljude"), ali i mogućnost da se posebno stimulišu mladi ljudi da na ovaj način participiraju u stvaranju kvalitetnijih izbornih uslova.

#### *Jedinstveni birački spisak zahteva reviziju – dug proces, ali treba napraviti prve korake*

Učesnici diskusije su istakli i nužnost ažuriranja biračkih spiskova kako bi se izbegle potencijalne zloupotrebe i problem "glasanja preminulih lica" ili slanja poziva za glasanje na adrese na kojima birači ne stanuju. Posebno je naglašeno da nesređeni birački spiskovi u velikoj meri kompromituju izborni proces i urušavaju poverenje građana.

#### *Bolja koordinacija državnih organa će omogućiti i biračima u inostranstvu da lakše ostvare svoja prava*

Učesnici su sugerisali da je neophodna bolja koordinacija državnih organa i u pogledu sprovođenja izbora u inostranstvu.

Sugerisano je i da bi Ministarstvo spoljnih poslova trebalo da ima veću i važnu ulogu u informisanju birača u inostranstvu i da ono treba da povezuje birače sa drugim državnim organima. Takođe, jedna od preporuka je i da bi trebalo promeniti uslove za otvaranje biračkih mesta u inostranstvu.

## II Teren izborne utakmice i položaj igrača, 12:00-13.30

U okviru drugog radnog stola "Teren izborne utakmice i položaj igrača", učesnici u diskusiji su se fokusirali oko nekoliko važnih aspekata koji utiču na ravnopravnost "igrača u izbornoj trci":

- preciznije, nedvosmisleno definisanje javnih resursa i javnih funkcija,
- finansiranje političkih stranaka,
- efikasnost rada Agencije za borbu protiv korupcije,
- problem humanitarnih aktivnosti političkih stranaka,
- značaj medija i društvenih mreža za fer i demokratske izbore, i
- participacija i položaj nacionalnih manjina, žena i grupa građana u izbornom procesu.

Ovaj izveštaj predstavlja ključne preporuke sa radnog stola, od kojih će mnoge trebati detaljnije razmatranje.

### *Javni resursi i javne funkcije*

Iako je tokom diskusija istaknuto da su nedavne promene zakona doprinele jasnijoj odrednici javnog resursa nego ranije, zaključeno je i da je neophodno dalje raditi na postizanju nedvosmislene definicije šta se tačno podrazumeva pod javnim resursima, ali i pod javnim funkcijama, kako bi se zloupotrebe uočile pravovremeno i kako bi se na njih reagovalo adekvatno i efikasno (istaknuta je i nužnost autentičnog tumačenja ovih odrednica). Konstantovano je da je prednost javnih funkcionera gotovo neizbežna, ali da je neophodno precizirati kada ova prednost počinje da bude i nedemokratska. Takođe, kako bi se osigurala ravnopravnost svih učesnika u izbornoj trci, jedna od preporuka je da bi bilo neophodno sprovoditi monitoring zloupotrebe javnih resursa i javnih funkcija i van predizborne kampanje.

### *Humanitarne aktivnosti političkih stranaka*

U okviru razgovora o zloupotrebi javnih resursa otvoreno je i pitanje humanitarnih aktivnosti političkih stranaka. Istaknuto je da su ove aktivnosti učestale, ali da se one ne tumače kao zloupotreba javnih resursa, jer političke stranke objašnjavaju da ovakve aktivnosti finansiraju uz pomoć donacija koje dobijaju od svojih simpatizera.

Da bi se sprečile potencijalne zloupotrebe, preporučeno je da je nužno preispitati i mogućnost uvođenja zabrane političkim strankama da se bave humanitarnih aktivnostima.

### *Finansiranje političkih stranaka*

Posebna pažnja je posvećena sistemu za raspodelu budžeta koji je ocenjen kao neravno pravan, netransparentan i nelogičan. Istaknuto je da je sistem distribucije javnog novca u korenu pogrešno definisan, jer nije jasna svrha i namena novca koji se dodeljuje političkim strankama, te ovakva raspodela ne doprinosi ravnopravnosti aktera u izbornoj trci.

S tim u vezi, jedan od predloga je da se limitiraju troškovi kampanje – da se odrede minimalni troškovi kampanje i da sve političke stranke dobiju tu sumu. Takođe, jedna od pomenutih sugestija je i da treba razmišljati i o promeni pravila da se političkim strankama novac dodeljuje na osnovu izbornog uspeha.

### *Efikasnost rada Agencije za borbu protiv korupcije*

U razgovorima je istaknuto da je rad Agencije u odnosu na prethodne izborne cikluse efikasniji u pogledu postupanja u kratkim rokovima. Međutim, ukazano je i na nedostatke u radu ovog državnog organa. Posebno je skrenuta pažnja na to da Agencija u slučajevima prijava o kršenju zakona ne izdaje rešenja u kojima konstatuje da nema povrede zakona, već izdaje obaveštenja na koja ne može da se primeni pravni lek. Kao nedostatak je istaknuto i to da Agencija svoje odluke ne objavljuje na sajtu, što je čini netransparentnom. Takođe, ukazano je i na slučajeve kada Agencija nije dosledno tumačila zloupotrebe javnih funkcija i resursa ("tolerantnija prema javnim funkcionerima"), a u nekim slučajevima je bilo nejasno na osnovu čega je donosila svoje odluke. Kao jedan od primera iznet je slučaj odluka koje se odnose na korišćenje društvenih mreža u funkcionerskoj kampanji (promovisanje javnih funkcionera na privatnim nalogima). Skrenuta je i pažnja na to da se Agencija u svom radu vodi statistikom, odnosno brojem prijava, ali ne i time da li u prijavljenim slučajevima postoje i oni koji se odnose na visoku korupciju. Zaključeno je da Agencija mora biti proaktivnija, ažurnija i transparentnija u svom radu.

### *Mediji*

U diskusiji je pažnja posvećena i značaju medija u izbornom procesu. Kao pozitivna promena je ocenjeno to što je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) prvi put u svoj pravilnik unelo i preporuke medijima o zabrani privilegovanog položaja političkih stranaka i kandidata. Međutim, ukazano je da nije jasno definisano šta tačno znači privilegovan položaj – što je i glavni uzrok neravnopravnosti u predstavljanju. Takođe, skrenuta je pažnja i na duge rokove za odgovore na prijave koje ovo telo dobija, kao i na to da REM mora biti transparentniji u svom radu.

### *Društvene mreže*

Pored već pomenutog problema nepreciznog definisanja funkcionerske kampanje na društvenim mrežama (nejasni kriterijumi po kojima Agencija za borbu protiv korupcije donosi odluke o ovakvim prijavama), učesnici diskusije su otvorili i pitanje finansiranja promovisanja političkih stranaka i kandidata na društvenim mrežama. Istaknuto je da je neophodno uvesti monitoring i ovih aktivnosti.

Takođe, otvoreno je i pitanje izborne tišine koja se ne odnosi na društvene mreže jer je nemoguće kontrolisati i pratiti aktivnosti na društvenim mrežama. Jedan od iznetih predloga je bio i da treba razmisliti da li pravilo o izbornoj tišini treba uopšte da postoji ako nije sve kontrolisano.

### *Participacija i položaj nacionalnih manjina, žena i grupa građana u izbornom procesu*

U diskusiji je ukazano i na neravnopravan položaj nacionalnih manjina u izbornom procesu, pri čemu je istaknuto da se primena pozitivne diskriminacije nije pokazala efikasnom, dok bi kao potencijalno rešenje koje vodi većoj ravnopravnosti nacionalnih manjina mogla da bude primena principa sigurnih mandata.

U pogledu rodne ravnopravnosti i izbornog procesa, ukazano je na to da ima mnogo manje kandidatkinja u izbornoj trci, ali i da je tretman žena koje na bilo koji način učestvuju u izbornom procesu (da li kao

kandidatkinje, članice biračkih odbora ili na bilo koji drugi način) u mnogim slučajevima neravnopravan i da su one izložene pritiscima i diskriminaciji.

Otvoreno je i pitanje statusa grupa građana u izbornom procesu, pri čemu je posebna pažnja skrenuta na moguće zloupotrebe s obzirom na to da uloga grupa građana na izborima nije jasno definisana.