

CRTA:

Prvi presek dugoročnog posmatranja izbora

13. maj



| BEOGRADSKI
| IZBORI2024

SADRŽAJ

| | |
|--|-----------|
| SADRŽAJ | 2 |
| PRILOZI | 3 |
| 1. Sažetak | 4 |
| 2. Politički kontekst | 7 |
| 3. Izborni okvir i uslovi | 9 |
| 3.1. Tajna promena prakse ostvarivanja prava glasa na lokalnim izborima i njeno poništavanje | 12 |
| 3.2. Terenske kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova | 13 |
| 3.2. Postupanje tužilaštava u istrazi i procesuiranju krivičnih dela u izborima do raspisivanja beogradskih izbora | 13 |
| 4. Postupanje gradske izborne administracije | 16 |
| 4.1. Prikupljanje potpisa i proces kandidovanja | 17 |
| 4.2. Određivanje biračkih mesta | 19 |
| 5. Kretanje broja birača u Srbiji od prethodnih parlamentarnih izbora do danas | 22 |
| 5.1. Uvid u MDULS pregled birača po biračkim mestima | 22 |
| 5.2. MDUSL tromesečni preseki broja birača po jedinicama lokalne samouprave | 24 |
| 6. Tok izborne kampanje | 26 |
| 6.1 Kampanja na terenu | 26 |
| 6.2 Pluralizam u medijima | 28 |
| 6.2.1 Zastupljenost i ton izveštavanja o političkim akterima | 28 |
| 6.2.2 Uloga predsednika Srbije u izbornoj kampanji | 32 |
| 6.2.3 Jezik medija u službi produbljivanja podela u društvu | 32 |
| 6.3. Regulatorno telo za elektronske medije u beogradskim izborima 2024. | 33 |
| Metodologija | 35 |
| O Posmatračkoj misiji Crte | 36 |

PRILOZI

Grafikon 1. Hronologija procesa implementacije ODIHR preporuka za unapređenje izbornog procesa

Grafikon 2. Kretanje broja birača u Srbiji u poslednja četiri meseca na osnovu upita u birački spisak putem sajta MDULS-a

Grafikon 3. Kretanje broja birača u Srbiji na osnovu tromesečnih preseka broja birača po jedinicama lokalne samouprave koji objavljuje MDULS

Grafikon 4. Poređenje izveštavanja televizija sa nacionalnom pokrivenošću u centralnim vestima prema zastupljenosti političkih aktera po mesecima (januar 2023 - april 2024)

Grafikon 5. Ton izveštavanja o političkim akterima u centralnim vestima pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću u izornoj kampanji za beogradske izbore

Grafikon 6. Zastupljenost političkih aktera u centralnim vestima pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću u izornoj kampanji za beogradske izbore

Grafikon 7. Ton izveštavanja o političkim akterima u centralnim vestima pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću u izornoj kampanji za beogradske izbore

Grafikon 8. Poređenje izveštavanja RTS-a u Dnevniku 2 prema zastupljenosti političkih aktera po mesecima (januar 2023 - april 2024)

Tabela 1. Pregled ukupnog broja overenih izjava birača i načina njihove overe po izbornim listama proglašenim u prvih mesec dana kampanje za beogradske izbore

Tabela 2. Odnos broja biračkih mesta sa više od 1.800 upisanih birača i novih biračkih mesta u Beogradu, po opštinama

Tabela 3. Razlika u broju biračkih mesta u Beogradu između izbora u decembru 2023. godine i u junu 2024. godine

Tabela 4. Poređenje broja birača po regionima u poslednja četiri meseca na osnovu upita u birački spisak putem sajta MDULS-a

Tabela 5. Poređenje broja birača po regionima u periodu od januara do aprila na osnovu tromesečnih preseka broja birača po jedinicama lokalne samouprave koji objavljuje MDULS

1. Sažetak

Kampanja za beogradske izbore zvanično je započela praktično u isto vreme kada i politički dijalog o unapređenju izbornih uslova. U vezi s dijalogom koji se vodi pod okriljem parlamenta, i dalje je **nejasno da li će se rešenja odnositi i na beogradske izbore 2. juna ili su započeti razgovori tek zalog za neku dalju budućnost, a možda i ništa više nego dimna zavesa koja prikriva činjenicu da nadležne institucije nisu učinile ništa na utvrđivanju odgovornosti za nezakonite postupke kojima su kompromitovani decembarski izbori.**

Posmatračka misija Crte nije zabeležila da su institucije Srbije u periodu pre raspisivanja beogradskih izbora, preduzele bilo kakve mere u odnosu na hronične izborne probleme i pozivanje na odgovornost za kršenja zakona u prethodnom izbornom procesu.

Posmatračka misija Crte naglašava da se ovaj izborni proces ne može posmatrati izolovano od činjenice da su aktuelni beogradski izbori raspisani nekoliko meseci nakon izbora koji su obeleženi nelegitimim i nelegalnim izbornim inženjeringom i manipulacijama biračkim spiskom. Iako su izbori za 2. jun nominalno raspisani usled nemogućnosti formiranja skupštinske većine, važno je istaći da je domaća javnost istrajavala u pritisku da se beogradski izbori ponište, kao što su i međunarodne institucije reagovalе ocenama da decembarski izbori nisu bili u skladu s demokratskim standardima. Predstojeće izbore za Skupštinu grada Beograda treba, dakle, posmatrati kao produžetak izbornog procesa iz 2023. godine.

Najjača vladajuća stranka je kampanju za beogradske izbore započela i pre raspisivanja izbora, ali činjenicu da nadležne institucije ne pokazuju nameru da prekinu praksu nekažnjivosti za krivična dela u izbornom procesu deo proevropskog opozicionog bloka iskoristio je kao argument za odluku da se ovi izbori bojkotuju. **Tako su prvi deo kampanje obeležile podele oko pitanja bojkota između dojučerašnjih opozicionih saveznika i, s druge strane, već ustaljeno brisanje granice između države i partije.**

U novi izborni ciklus ušlo se bez ispunjenja prioritete preporuke ODIHR o neophodnosti nezavisne revizije biračkog spiska. U javno dostupnim podacima Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) o brojnom stanju birača u Jedinstvenom biračkom spisku uočavaju se drastična odstupanja i neobjašnjivi trendovi - stagnacija na teritoriji Beograda i pad broja birača u ostalim regionima. **Posmatračka misija Crte ustanovila je da se u Srbiji broj birača po biračkim mestima za parlamentarne izbore do kraja aprila smanjio za 226.798 u odnosu na izbore 17. decembra.**

Nove sumnje izazvale su i **kontradiktorne informacije koje je iznosilo MDULS.** Kada je Posmatračka misija Crte u aprilu po prvi put obavestila javnost o tome da se dešavaju obimne i neobjašnjive promene u biračkom spisku, ministarstvo je negiralo Crtine nalaze - odgovorivši podacima koji nisu bili u skladu čak ni sa zbirnim brojevima birača po opštinama u presecima koje MDULS kvartalno objavljuje.

Takođe, u drugoj polovini aprila, na mala vrata i bez informisanja javnosti, MDULS je uveo mogućnost glasanja po boravištu na opštinskim, odnosno gradskim izborima. Zbog načina na koji je izmena uvedena i izostanka edukativne i informativne kampanje ka građanima, nejasno je šta je bio cilj ove izmene. **Usled reakcije Crte i dela javnosti na sastanku Skupštinskog Kolegijuma dogovoreno je da ova izmena bude povučena, što je usledilo 11. maja.**

U ovom periodu došlo je i do reorganizovanja biračkih mesta u Beogradu tako što je njihov broj povećan za 85 u odnosu na prethodne izbore. S tim u vezi, **Gradska izborna komisija se pozvala na sprovođenje preporuke ODIHR da se smanji veličina biračkih mesta kako bi se izbeglo stvaranje gužvi, ne pruživši javnosti informaciju o kriterijumima na osnovu kojih su formirana nova biračka mesta.**

Osam lista je proglašeno do 11. maja, roka za predaju kandidatura, dok se čekaju odluke Gradske izborne komisije o još šest lista koje su predale svoje kandidature pri samom isteku ovog roka. Činjenica da je osam proglašanih izbornih lista kod javnih beležnika overilo **jedva četvrtinu od preko 43 hiljade prikupljenih izjava podrške birača i da se pretežno koristila usluga overe kod opštinskih uprava baca senku na proces kandidovanja.** To zabrinjava jer su se svi slučajevi potencijalno falsifikovanih potpisa u ranijim izborima uglavnom ticali izjava overenih u opštinama i sudovima. Uznemirujuće je to što nijedan od mnogobrojnih takvih slučajeva nije doveo do optužnice, što jasno govori o kulturi nekažnjivosti i ukazuje na opasnost ponavljanja krivičnog dela. Dodatnu sumnju produbljuje i činjenica da je za neke proglašene liste, a koje su svoje potpise overavale isključivo u opštinama, javnost saznala tek po predaji njihovih kandidatura - na terenu posmatrači Crte nisu registrovali da ovi akteri imaju nameru da se kandiduju.

U kontekstu zamagljivanja granice između države i partije, **kampanju za beogradske izbore prate manipulacije državnim obeležjima, resursima i funkcijama.** Javni funkcioneri svakodnevno učestvuju u promotivnim stranačkim akcijama, gradska vlast intenzivira svoje aktivnosti, a imidž vladajuće stranke gradi se preko aktivnosti vlasti i predsednika države.

Zabeleženi su **novi oblici pritisaka na zaposlene u javnom sektoru, koji su primorani da tokom radnog vremena dolaze iz raznih gradova u Beograd kako bi učestvovali u kampanjskim aktivnostima vladajuće stranke.**

Iako su u pitanju lokalni izbori, prvi deo kampanje obeležavaju tzv. **sudbinska nacionalna pitanja koja potenciraju predstavnici vladajuće većine**, potiskujući u drugi plan teme značajne za lokalnu zajednicu. S druge strane, poruke koje je do sada u toku kampanje plasirala opozicija uglavnom su se fokusirale na izborne uslove.

Trend pristrasnosti u medijima u korist vladajuće stranke, koju su zabeležili i domaći i strani posmatrači i tokom prethodnih izbornih ciklusa i čije je rešavanje ODIHR apostrofirao kroz davanje preporuka, obeležila je i prvu polovinu kampanje za beogradske izbore. **Mediji izveštavaju pristrasno, favorizujući vlast (91 odsto vremena u centralnim vestima televizija sa nacionalnom pokrivenošću opredeljeno je akterima vladajuće većine) dok je opozicija uglavnom negativno prikazana.** Predsednik Srbije Aleksandar Vučić ostao je

centralna figura u medijima. **Izveštavanje Javnog medijskog servisa ne razlikuje se značajno od izveštavanja ostalih televizija s nacionalnom pokrivenošću.** U najgledanijoj informativnoj emisiji, Dnevniku 2 RTS, jasna je pristrasnost u korist vladajuće većine, kojoj je opredeljeno 91 odsto vremena.

Ne postoje informacije da Regulatorno telo za elektronske medije sprovodi bilo kakav nadzor nad kampanjom, dok na poziv za sastanak sa Posmatračkom misijom Crte nije odgovorilo. **Posmatrači Agencije za sprečavanje korupcije su na terenu,** dok Agencija sprovodi redovne aktivnosti tokom kampanje, uključujući i postupanje po prijavama, kako je Crta obavestena na sastanku sa ovom nezavisnom institucijom. **Posmatračkoj misiji Crte na pozive za sastanak upućene u drugoj polovini aprila do danas nisu odgovorili Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Više javno tužilaštvo u Beogradu i Viši sud u Beogradu.**

Paralelno s izbornom kampanjom počeli su razgovori o izbornim uslovima između poslaničkih grupa vlasti i opozicije u parlamentu Srbije. Tom procesu prethodilo je reaktiviranje dosadašnjeg institucionalnog mehanizma za izborne uslove - Radne grupe Vlade Srbije - koja je bez transparentnosti i javnih konsultacija tokom marta preduzela određene korake u pravcu ispunjavanja preporuka ODIHR. **Analiza preduzetih mera, koje su javnosti predstavljene tek sredinom marta, pokazala je da pitanja medija, pritisaka na birače, stanje Jedinственог бираčkog списка, kao i razdvajanje aktivnosti države od izborne kampanje, nisu tretirana kao prioritet, te da nisu predložene adekvatne mere u pravcu rešavanja tih problema.** I odluka te radne grupe o izmenama pet izbornih zakona doneta je bez učešća javnosti, koja je s predlozima zakonskih novina upoznata tek u prvoj polovini aprila.

Uprkos insistiranju na brzini, **brojne aktivnosti koje se od početka aprila preduzimaju u Narodnoj skupštini u pravcu menjanja izbornih uslova nisu proizvele konkretne rezultate ni tri nedelje do izbornog dana.** Osim formiranja radne grupe Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo narodne skupštine, promenjen je Zakon o jedinstvenom biračkom spisku tako da građani koji su prijavili prebivalište u Beogradu posle 3. jula 2023. svoje izborno pravo mogu da ostvare u zajednici u kojoj su imali prethodno prebivalište 2. juna 2024. ako se tog dana održavaju izbori. Mnoga pitanja o kojima se vodi razgovor u Narodnoj skupštini ostaju otvorena. **Pokušaj instant rešavanja pitanja ODIHR preporuka otvara mogućnost usvajanja polovičnih i neadekvatnih rešenja koja mogu imati dugoročne posledice po kvalitet izbornog zakonodavstva i prakse.**

2. Politički kontekst

Srbija je početak izbornog ciklusa za ponovljene beogradske izbore dočekala u stanju političke krize. Integritet institucija i zakona da garantuju održavanje slobodnih i fer izbora u Srbiji doveden je u pitanje u delu domaće i međunarodne javnosti, a na osnovu nalaza posmatrača vanrednih parlamentarnih i beogradskih izbora koji su održani 17. decembra 2023. godine.

Odgovor vlasti na nalaze i preporuke posmatrača decemarskih izbora¹, zatim na reakcije međunarodnih aktera - poput Evropskog parlamenta,² Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija³ ili vladajuće koalicije nemačkog Bundestaga⁴ - kao i na zahteve bloka opozicionih stranaka okupljenih oko zahteva za ponavljanje izbora u Beogradu i bolje izborne uslove, nije išao u pravcu uspostavljanja društvenog i političkog dijaloga. Umesto da se razgovara o problemima, oštar odgovor vlasti je išao u pravcu negiranja njihovog postojanja. Sa najviših državnih instanci stvarana je atmosfera netolerancije prema svim akterima koji su iznosili dokaze da je na decemarskim izborima počinjena izborna prevara. Zbog kontinuiranih napada na posmatrača izbora, specijalne procedure Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija su 20. februara uputile pismo Vladi Srbije, traživši pojašnjenje za zabeležene situacije. Na ovo pismo Vlada nije odgovorila.⁵

Novi beogradski izbori, zakazani za 2. jun, formalno su raspisani usled nemogućnosti formiranja gradske vlasti, za šta su korišćeni krajnji zakonski rokovi. ODIHR je na poziv Vlade Srbije⁶ najavio misiju za posmatranje lokalnih izbora u Beogradu, što je prva međunarodna misija upućena da posmatra lokalne izbore u Srbiji nakon 2002. godine. Opozicija je usloвила izlazak na ponovljene beogradske izbore značajnim unapređenjem izbornih uslova u odnosu na decembar.

Neposredno pred raspisivanje beogradskih izbora, a na osnovu podsticaja međunarodnih aktera, vlast je pozvala na politički dijalog o usvajanju preporuka ODIHR. Dijalog koji se odvija pod pokroviteljstvom doskorašnje predsednice Vlade, a sada predsednice Narodne skupštine Ane Brnabić, okupio je predstavnike vladajućih i opozicionih poslaničkih grupa, uz naknadan poziv upućen i civilnom društvu. Ipak, od početka, proces prate ozbiljne sumnje u vezi s njegovim namerama i mogućim učinkom, posebno usled činjenice da je dijalog uspostavljen dva dana pred raspisivanje izbora za novu vlast u Beogradu.

¹ Pored domaćih posmatrača, izbori 17. decembra su bili predmet velikog međunarodnog posmatranja koje su sprovele puna misija OEBS Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i zajednička misija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Parlamentarne skupštine OEBS-a i Evropskog parlamenta.

² European Parliament, *Resolution of 8 February 2024 on the situation in Serbia following the elections*, 8 February 2024, <https://link.crta.rs/nh>

³ Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija uputio je ozbiljnu kritiku vlastima u Srbiji, ukazujući na činjenicu da Srbija nije pružila dovoljno informacija o postupanju tužilaštva i Ustavnog suda povodom krivičnih dela vezanih za prošlogodišnje izbore, a o kojima, kako Komitet ocenjuje, postoje kredibilni izveštaji. Original u: Human Rights Committee, *Concluding observations on the fourth periodic report of Serbia*, 28 March 2024, <https://link.crta.rs/nj>

⁴ SPD-Fraktion, Bündnis 90/Die Grünen & FDP-Fraktion, "Wahlmanipulationen in Serbien müssen Konsequenzen haben", 17. januar 2024, <https://link.crta.rs/nj>

⁵ UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders, "Serbia: denigrating statements against election observers and members of civil society (joint communication)", <https://link.crta.rs/nk>

⁶ Vlada Republike Srbije, "Brnabić razgovarala sa predstavnicima OEBS-a i EU", 9. mart 2024, <https://link.crta.rs/ne>

Blok opozicionih stranaka izneo je na prvom sastanku početkom aprila tri minimalna uslova za učešće na izborima - uspostavljanje komisije za reviziju biračkog spiska, ravnopravnu zastupljenost političkih aktera na javnom servisu, ali i objedinjavanje beogradskih i preostalih lokalnih izbora u jedan dan. Dok o prva dva uslova ne postoji dogovor, vlast je nakon tri nedelje, 18. aprila, prihvatila poslednji zahtev o objedinjavanju lokalnih izbora 2. juna. Vlast je pristala na indukovanje ranijeg raspuštanja skupština opština i gradova u 87 lokalnih samouprava u Srbiji kako bi svi izbori bili održani istog dana i pored tvrdnji o protivzakonitosti takve odluke, uprkos činjenici da su u 2023. godini na isti način izazvani prevremeni lokalni izbori u 65 opština i jednoj gradskoj opštini u Vranju.

Deo opozicionih partija je spajanje izbora 2. juna video kao uspeh i korak ka boljoj kontroli izbornih uslova, zbog čega se odlučio da na izbore izađe. Drugi deo opozicionog bloka očekivao je da dođe do suštinskih unapređenja, pre svega kroz usvajanje posebnog zakona kojim bi se svi izbori pomerili za jesen čime bi se ostavilo dovoljno vremena za značajniju promenu izbornih uslova. S obzirom na to da vlast ovaj zahtev nije prihvatila, ovaj deo opozicije odlučio se da izbore bojkotuje. Nesaglasnost oko procene dometa zahteva i ishoda pregovora rezultirala je podelom opozicionog bloka.

U nacionalnom medijskom prostoru dešavanja oko predstojećih lokalnih izbora su u drugom planu. U fokusu su dešavanja označena kao pitanja od najvišeg nacionalnog interesa, čije se razrešenje ili kulminacija očekuje tokom maja - najavljeno glasanje o prijemu Kosova u Savet Evrope, parlamentarni izbori u Hrvatskoj, kao i inicijativa za usvajanje Rezolucije o međunarodnom danu sećanja na genocid u Srebrenici u Generalnoj skupštini UN. Ti događaji se medijski uokviruju kroz narativ o udruženim naporima neprijateljski nastrojenih, uglavnom zapadnih, zemalja koje nastoje da ponize i obesprave Srbiju i srpski narod.⁷ Sentiment koji ove vesti izazivaju vešto se uparuje s izveštavanjem o aktivnostima države kojima se nastoji uvećati međunarodni značaj Srbije - poseta predsednika Srbije Francuskoj uz dogovore o strateškim vojnim i ekonomskim aranžmanima, zatim, najavljena dvodnevna poseta predsednika Kine Beogradu, održavanje velikog Sabora Srpskog naroda ili ubrzanje razvoja projekta metroa ili EXPO 2027 kao značajne razvojne šanse za Beograd i Srbiju. U velikom delu javnosti ovom slikom se relativizuju značaj pregovora oko izbornih uslova, lokalne tema od značaja za građane, ali i prva godišnjica masovnih ubistava dece i mladih u školi Vladislav Ribnikar i naseljima oko Mladenovca - događaja na koje vlast i dalje nema adekvatan odgovor, a koji su u velikoj meri uticali na političku i društvenu dinamiku u prethodnih godinu dana.

⁷ U periodu od četiri meseca (decembar 2023 - mart 2024) Crtin monitoring medija beleži preko 570 medijskih priloga u kojima se plasiraju ovakvi narativi.

3. Izborni okvir i uslovi

Izbori za odbornike Skupštine grada Beograda raspisani su poslednjeg dana zakonskog roka - 3. aprila. Određeno je da kampanja traje maksimalnih 60 dana kako bi izbori bili održani 2. juna. Izborni proces organizuje se na osnovu seta zakona koji uređuju izbornu materiju: Zakona o lokalnim izborima (2022), Zakona o izboru narodnih poslanika (2022), Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (2011), Zakona o sprečavanju korupcije (2019), Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (2022), Zakona o elektronskim medijima (2023), itd. U skladu s tim zakonima, nadležne institucije - poput Gradske izborne komisije grada Beograda, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Agencije za sprečavanje korupcije, Regulatornog tela za elektronske medije⁸ itd. - postupaju i usvajaju niz podzakonskih akata koji izborna pravila detaljno propisuju. U trenutku raspisivanja izbora nasuprot solidnom zakonodavnom okviru nalaze se mnogobrojne neispunjene ili nedovoljno ispunjene preporuke ODIHR iz ranijih izbora,⁹ kao i nalazi i preporuke domaćih posmatrača, uključujući i one u vezi s beogradskim izborima održanim svega tri meseca ranije, kojima su legalnost i legitimitet rezultata osporeni.¹⁰

Do raspisivanja beogradskih izbora, **institucije države Srbije nisu preduzele korake ka suštinskom unapređenju izbornih uslova**, dok njihovi politički predstavnici **negiraju probleme** na koje ukazuju međunarodni i domaći posmatrači, uključujući i one iz decembarских izbora.¹¹ Sama izborna kampanja je započela u okolnostima bez predsedana. **Nedelje uoči raspisivanja izbora, kao i prvih mesec dana kampanje proteklo je u neizvesnosti da li će se izborna pravila po kojima se ovi izbori održavaju menjati** usled političkih odluka. Vlast je uoči kampanje i paralelno s njom inicirala neke aktivnosti u pravcu promene zakona, uključujući i terensku kontrolu prebivališta na adresama za koje se ustanovi da broj ukućana prelazi pet; zatim je mimo očiju javnosti promenila pojedine prakse - poput primene Zakona o Jedinstvenom biračkom spisku kada se radi o ostvarivanju prava glasa na lokalnim izborima; dok se od početka aprila održavaju i razgovori vlasti i opozicije o izbornim uslovima unutar Narodne skupštine.

⁸ REM je Zakonom o elektronskim medijima, koji je stupio na snagu 4. novembra 2023, bio obavezan da najkasnije do 7. maja 2024. godine uskladi podzakonsku regulativu sa novim zakonom. Nekoliko dana nakon raspisivanja izbora za odbornike u Skupštini grada Beograda, REM je započeo javnu raspravu o nacrtima pravilnika čije usvajanje spada u njegovu nadležnost. Ova rasprava trajala je od 5. do 25. aprila 2024. REM je za dvadeset dana, što je najkraći zakonom propisan rok za sprovođenje javne rasprave, obuhvatio raspravu o čak petnaest različitih dokumenata, uključujući Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje. Objedinivši javu raspravu, REM je doveo u pitanje svrsishodnost procesa predlaganja rešavanja koja bi unapredila predložene tekstove. Grupa od 15 medijskih udruženja i organizacija civilnog društva koje se bave slobodom medija apelovale su na REM da produži javnu raspravu, upravo kako bi dobile dovoljno vremena da se upoznaju sa nacrtima svih pravilnika kao i da izrade pisane primedbe i sugestije na svaki od njih. REM je odbio pozivajući se na zakonom predviđen najkasniji rok za usvajanje pravilnika.

⁹ ODIHR je državi Srbiji u periodu od izbora 2012. godine do izbora 2022. godine, odnosno nakon pet republičkih izbornih ciklusa koje je ODIHR posmatrao u ovom desetogodišnjem periodu, uputio 145 preporuka. Nakon izbora održanih u decembru 2023.

godine, ODIHR je pristupio redovnoj evaluaciji ispunjenosti preporuka i utvrdio da je svega pet prioriternih i 13 drugih preporuka u potpunosti ispunjeno. Takođe, ODIHR je objavio i Konačni izveštaj o vanrednim parlamentarnim izborima održanih 17. decembra, uputivši državi Srbiji još 25 preporuka od čijih se svih sedam prioriternih parafrazira još 2012. godine: <https://link.crta.rs/ng>

¹⁰ Posmatračka misija Crte, *Završni izveštaj o vanrednim parlamentarnim i beogradskim izborima održanim 17. decembra 2023. godine*, 14. februar 2024. godine, <https://link.crta.rs/mo>

¹¹ Predsednica Vlade Srbije, Ana Brnabić, na zvaničnoj konferenciji za medije povodom objavljivanja Konačnog ODIHR izveštaja o parlamentarnim izborima održanim 17. Decembra izjavila je: "Kad pogledate preporuke, samim tim preporukama je jasno da su u Srbiji bili fer, poštteni i transparentni izbori i da su te preporuke mnogo blaže nego u mnogim zemljama članicama EU i samim tim pokazuje da su izbori bili transparentni fer i u skladu sa demokratskim normama", <https://link.crta.rs/nf>, minut 36:54, 28. februar 2024. godine.

Javnost Srbije je tek sredinom marta 2024. godine upoznata s tim da je Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa OEBS i ODIHR¹² - mehanizam koji postoji od 2019. godine i kroz koji su na brzinu, tek uoči izbora i bez konsenzusa sprovedene obimne zakonske izmene (2020. i 2022.) - započela neke aktivnosti u pravcu “nastavka rada na ispunjenju ODIHR preporuka” s fokusom na Konačni izveštaj ODIHR o decembarskim parlamentarnim izborima.¹³ Crta je analizirala saopštenje koje je objavila Vlada Srbije od 15. marta i - pre svega kada se radi o prioriternim preporukama - zaključila da Vlada nije preduzela ni jednu meru radi ispunjavanja tri od sedam prioriternih preporuka (broj 5, 6 i 7)¹⁴ iz Konačnog izveštaja ODIHR-a, dok su mere koje su preduzete u odnosu na dve preporuke (1 i 4)¹⁵ neadekvatne i nedovoljne da bi se u oblastima koje te preporuke pokrivaju Srbija približila standardima slobodnih i poštenih izbora.

Javnost je takođe saznala i da je Radna grupa - **bez transparentnosti i inkluzivnog donošenja odluka** - već pripremila i izmene i dopune pet izbornih zakona, s obrazloženjem da se time doprinosi ispunjenju sedam (od 26) preporuka ODIHR iz decembarskog izveštaja, od čega, pak, svega jedne prioritetne. Uvid javnosti u predloge izmena ovih zakona nije bio omogućen do prve polovine aprila. Analizom predloženih zakonskih izmena, Crta je zaključila da se krenulo putem intervencija koje neće suštinski uticati na otklanjanje hronično prioriternih problema u izborima.¹⁶

Na zahtev predsednice Narodne skupštine, učesnici sastanaka Kolegijuma na temu izbornih uslova, koji se u parlamentu održavaju od 1. aprila,¹⁷ dostavili su 12. aprila i u roku kraćem od 24 sata svoje sugestije i preporuke za prioritete u unapređenju izbornog procesa - a po dogovoru sa sastanka od dana ranije kom je po prvi put prisustvovalo i civilno društvo.¹⁸ **Ovime**

¹² Dosadašnji učinak Vladine Radne grupe bio je ograničen izostankom transparentnosti i praktičnih rezultata u poboljšanju izbornih uslova i ispunjenju ODIHR preporuka - osim u zakonskim i podzakonskim promenama koje su tektonski menjale način sprovođenja izbora još od 2019. godine, ali koje u praksi nisu dovele do otklanjanja ključnih problema. Više o Radnoj grupi na: Vlada Republike Srbije, Radna grupa za saradnju sa OEBS i ODIHR, <https://link.crta.rs/ml>

¹³ Vlada Republike Srbije, Radna grupa za saradnju sa OEBS i ODIHR, “Nastavak rada na ispunjenju ODIHR preporuka”, 15. mart 2024, <https://link.crta.rs/mm>

¹⁴ **Preporuka 5:** Zakonom bi trebalo da se obezbedi jasno razdvajanje između javnih funkcija i aktivnosti u kampanji nosilaca tih funkcija. Vlasti bi trebalo da preduzmu mere kojima se sprečava zloupotreba položaja i državnih resursa, a sve prekršaje da rešavaju proaktivno kroz proporcionalne i odvraćajuće sankcije; **preporuka 6:** Vlasti bi trebalo da spreče zastrašivanje i pritisak na birače, uključujući i na zaposlene u javnim i državnim institucijama i preduzećima, kao i da ojačaju mehanizme nadzora; **preporuka 7:** Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) mora biti efektivno garantovana u skladu sa najnovijim zakonskim odredbama. REM bi trebao proaktivno da koristi zakonska ovlašćenja da postupa po službenoj dužnosti u slučajevima kršenja medijskih propisa, na osnovu sistematskog nadzora. U: ODIHR, *Konačni izveštaj o vanrednim parlamentarnim izborima održanim 17. decembra 2023.*

¹⁵ **Preporuka 1:** Da bi se efikasno sprovele preporuke navedene u ovom i prethodnim izveštajima KDILJP-a o posmatranju izbora, neophodne izmene zakonodavstva bi trebalo inicirati dovoljno pre narednih izbora kroz uključiv konsultativni proces zasnovan na širokom političkom konsenzusu. Ako bude rekonstituisana, međuresorna Radna grupa za koordinaciju i praćenje sprovođenja primene preporuka za unapređenje izbornog procesa trebalo bi da funkcioniše potpuno transparentno, uz uključivanje relevantnih aktera, kao što su organizacije civilnog društva; **preporuka 4:** Da bi se odgovorilo na zabrinutosti u vezi sa tačnošću biračkog spiska i povećalo poverenje javnosti, trebalo bi preispitati relevantne zakone, propise i prakse kako bi se omogućio pristup podacima o registraciji birača i olakšalo sprovođenje značajne revizije Jedinstvenog biračkog spiska uz učešće relevantnih aktera, uključujući političke stranke i civilno društvo, a u skladu sa standardima zaštite podataka.

¹⁶ Crta, *Doprinos Crte u procesu implementacije preporuka ODIHR-a za unapređenje izbornog procesa u Republici Srbiji*, 11. april 2024, <https://link.crta.rs/ni>

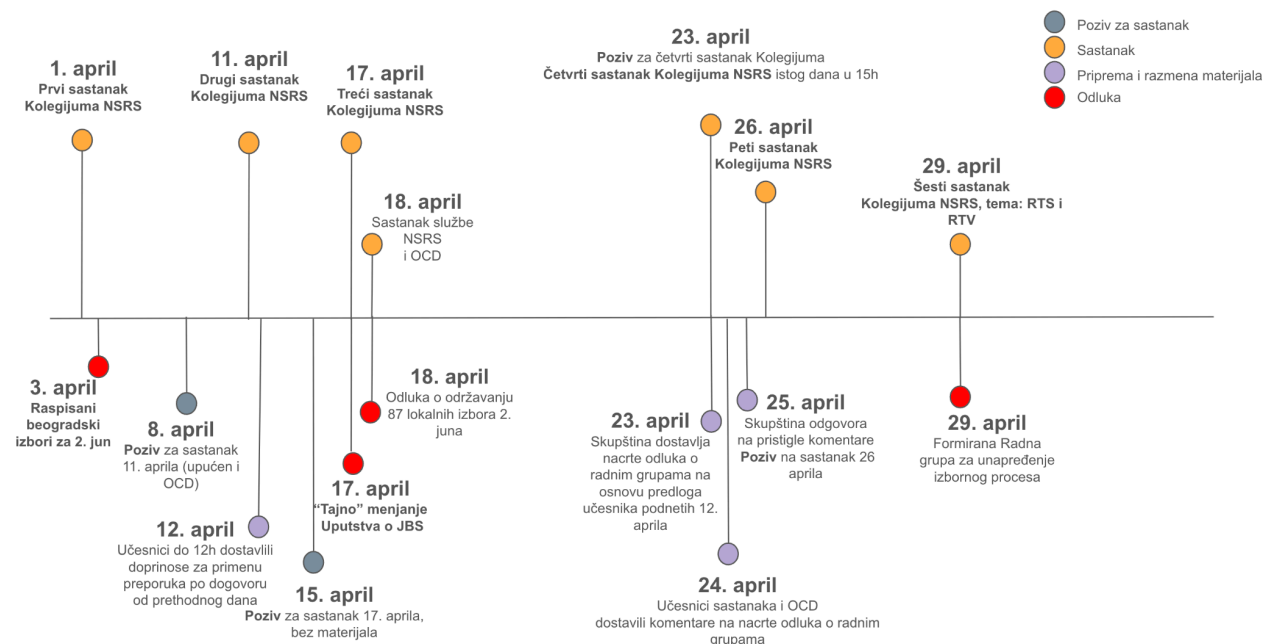
¹⁷ Kolegijum Narodne skupštine sazvan 26. marta za 1. april 2024. godine, <https://link.crta.rs/mn>

¹⁸ U svom doprinosu dostavljenom u traženom roku, Crta je istakla odgovornost institucija, tačan birački spisak, profesionalan rad medija i zaštita građana od političkih pritisaka kao 4 prioritetne oblasti za dalji rad na primeni izbornih preporuka ODIHR-a. Takođe, Crta je istakla da bez tačnog i nekompromitovanog biračkog spiska nije moguće sprovesti demokratske izbore. Crta je zbog toga Skupštini Srbije dostavila i šta treba da budu ciljevi, nadležnost i sastav komisije za reviziju biračkog spiska čije je osnivanje predložila. Više u: Crta, *Predlozi Crte o načinu daljeg rada na primeni preporuka ODIHR-a, dostavljeni Narodnoj skupštini*, 12. april 2024, <https://link.crta.rs/nm>

su se po prvi put nakon decembarskih izbora stekli uslovi za uspostavljanje društveno-političkog dijaloga o kvalitetu izbora, iako tek paralelno sa održavanjem beogradskih izbora zakazanih za 2. jun.

Do zaključenja ovog izveštaja, održano je osam sastanaka Kolegijuma - šest u aprilu i dva u maju. Narodna skupština je uglavnom sastanke sazivala u vrlo kratkim rokovima, što je bio zahtev i za dostavljanje materijala učesnika. Uprkos insistiranju na efikasnosti, **javnost i izborni akteri uskraćeni su za odgovor o tome koji sve dogovori u ovom procesu i eventualne izmene u zakonima i praksi primenjuju i na kampanju koja je u toku.** Ovakvim postupanjem vlasti kojim se institira na efikasnosti, a bez prethodno stvorenog društveno-političkog konsenzusa i razumevanja o potrebama, kampanja se odvija u **okolnostima neizvesnosti i potencijalne nestabilnosti izbornih pravila.** Takođe, insistiranje na **instant rešavanju ODIHR preporuka u što kraćim rokovima otvara se mogućnost usvajanja polovičnih i neadekvatnih rešenja koje mogu imati dugoročne posledice po kvalitet izborne materije.**

Grafikon 1. Hronologija procesa započetog u Narodnoj skupštini u vezi sa implementacijom ODIHR preporuka za unapređenje izbornog procesa, april 2024. godine



Uprkos deklarisanju ka efikasnošću, u do sada sprovedenim parlamentarnim aktivnostima **registrovani su niski kapaciteti za postizanje dogovora, kao i razumevanje problema izbora u Srbiji.** U prvih mesec dana u parlamentu nisu postignuti bitni rezultati. Tek krajem aprila postigut je dogovor jedino o formiranju **Radne grupe za unapređenje izbornog procesa** u sklopu skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Uvedena je i **posebna mera na sugestije opozicije i civilnog društva, koja se ne odnosi na preporuke ODIHR, već na**

potrebu da se amortizuju nelegalne i nelegitimne migracije birača kojima je izborna volja građana Beograda prekrojena u decembru 2023. godine. U pitanju su izmene Zakona o Jedinostvenom biračkom spisku kojom **građani koji su prebivalište u Beogradu prijavili nakon 3. jula 2023. neće moći da glasaju na izborima u Beogradu 2. juna 2024. godine, već na mestu gde su ostvarivali pravo glasa pre promene prebivališta.**¹⁹ Ostaje nejasan kvalitet sprovođenja i kontrolisanja sprovođenja ove zakonske izmene u praksi.

Ipak, **predlozi konkretnih rešenja za različite prioritetne izborne oblasti na koje ukazuju ODIHR i domaći posmatrači izbora se momentom zaključenja ovog izveštaja i dalje nalaze na stolu** - uključujući i predlog mehanizma za reviziju i verifikaciju Jedinostvenog biračkog spiska, krivična dela u izborima i pritiske na birače, medije, itd. Sve zakonske izmene, poput predloga civilnog društva da se izmenom Zakona o jedinstvenom biračkom spisku uspostavi mehanizam za reviziju i verifikaciju biračkog spiska, nalaze se u nadležnosti skupštinske Radne grupe za unapređenje izbornog procesa. **Radna grupa se od momenta kada je uspostavljena, 29. aprila, sastala dva puta, dok do zaključenja ovog izveštaja još uvek nije donela ni jednu odluku nakon do sada obavljenih rasprava o predlozima njenih članova.**

3.1. Tajna promena prakse ostvarivanja prava glasa na lokalnim izborima i njeno poništavanje

Bez informisanja javnosti, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je 17. aprila izmenilo Uputstvo za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Po prvi put je omogućeno građanima da glasaju na lokalnim izborima prema mestu boravišta, u granicama teritorije lokalne samouprave za koju imaju prebivalište.²⁰ Glasanje po mestu boravka, a ne prebivališta, do sada je bilo moguće samo na parlamentarnim i predsedničkim izborima. **Nakon upozorenja i insistiranja Crte²¹ i civilnog društva na sastanku Kolegijuma u drugoj nedelji maja, prihvaćeno je poništavanje ovog rešenja, što je stupilo na snagu 11. maja.** Ipak, neophodno je sagledati zbog čega ovakve odluke, koje se donose u sred izbornog procesa i mimo očiju javnosti, mogu da budu zloupotrebene i da imaju negativne efekte na ostvarivanje prava glasa, naročito kada ih ne prati jasna i široka kampanja informisanja i edukacije birača.

U kontekstu Beograda, pokušaj uvođenja ovog rešenja je značajan jer se istovremeno održavaju izbori za Skupštinu Grada, kao i za skupštine 17 gradskih opština. Građani koji bi podneli zahtev za glasanje prema mestu boravišta, ukoliko im je boravište van gradske opštine u kojoj imaju prebivalište, ne bi mogli da glasaju na odabranom biračkom mestu i na izborima za

¹⁹ Politički dogovor o ograničenju prava glasa na izborima za odbornike Skupštine Grada Beograda 2. juna 2024. godine onim građanima Beograda koji su stekli prebivalište u glavnom gradu nakon 3. jula 2023. godine, postignut je na sastanku skupštinskog kolegijuma koji je održan 9. maja. Nakon održanog sastanka Kolegijuma, Predlog izmena Zakona o Jedinostvenom biračkom spisku ušao je u skupštinsku proceduru i zakazana je plenarna sednica Narodne skupštine za sutradan 10. maj u 14h sa ovom tačkom na agendi. Rasprava i glasanje su završeni u istom danu, tako da je sednica Skupštine okončana istog dana u predvečernjim časovima.

²⁰ Isto pravo za glasanje po mestu boravišta je omogućeno i za pokrajinske izbore ukoliko građani imaju prebivalište na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine.

²¹ Crta, "Ministarstvo proizvodi konfuziju oko biračkog spiska – "tajno" donet akt o glasanju po boravištu i na lokalnim izborima", 29. april 2024, <https://link.crta.rs/nn>

gradske opštine, već samo na biračkom mestu po mestu boravišta, odnosno samo na izborima za Skupštinu grada Beograda.

Takođe, ovakva okolnost otvorila je brojna pitanja, između ostalog i to **zbog čega je Uputstvo izmenjeno mimo očiju javnosti, dok samu odluku nije pratila i kampanja informisanja građana.** Ovo je posebno važno imajući u vidu da ovakva rešenja pred građane stavljaju **kompleksan izbor** jer u izbornom danu u kom se istovremeno dešava više nivoa izbora, kao u Beogradu, 2. juna, **nije moguće glasati na dva biračka mesta - i prema boravištu i prema prebivalištu.**

3.2. Terenske kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova

U ovom periodu, **nije bilo moguće doći do informacija o tome da li je i u kojoj meri Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovodilo terenske kontrole prebivališta** u slučajevima kada se prilikom nove prijave prebivališta elektronskom kontrolom utvrdi da je na datim adresama već prijavljeno više od pet lica. Početak kontrolisanja je bio 27. mart kako je javnost obavestena saopštenjem.²² Sa terenskim kontrolama se počelo jer je, prema dostupnim informacijama, u pitanju mera koju je predložila Radna grupa Vlade Srbije za unapređenje izbornih uslova. Kako je navedeno u saopštenju predlog je donet “u saradnji sa Kancelarijom OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)”.

Crta je 9. aprila 2024. godine Ministarstvu unutrašnjih poslova poslala zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u kojem je tražila informaciju o broju sprovedenih terenskih kontrola. MUP je 18. aprila zahtevalo od Crte da precizira zahtev - da li se traži informacija za sve opštine u Srbiji ili samo za grad Beograd. Crta je u dopisu navela da se tražena informacija odnosi na teritoriju cele Srbije, nakon čega je Ministarstvo 25. aprila zahtevalo **produženje roka od 40 dana.** Potom je Crta, uzimajući u obzir sveobuhvatnost zahteva i nemogućnost Ministarstva unutrašnjih poslova da u kratkom roku podeli tražene informacije, 26. aprila poslala **novi zahtev** u kojem navedene informacije traži samo za grad Beograd. Međutim, Ministarstvo je i u **tom slučaju tražilo produženje roka od 40 dana.**

3.2. Postupanje tužilaštava u istrazi i procesuiranju krivičnih dela u izborima do raspisivanja beogradskih izbora

Uprkos brojnim javno dostupnim informacijama, dokazima i analizama zbog kojih postoji osnovana sumnja da su tokom decembarskih vanrednih parlamentarnih i beogradskih izbora izvršena različita krivična dela koja su u vezi sa izborima,²³ **zbog opstrukcija, odnosno neadekvatnog reagovanja od strane policije kao i pojedinih postupajućih tužilaca - do njihovog procesuiranja nije došlo ili je obesmišljeno.** Opšta ocena postupanja tužilaštava otežana je zbog nedostatka transparentnosti. Svi slučajevi pred tužilaštvima vode se po podnetim krivičnim prijavama. Nema podataka o postupcima koje su pokrenula sama tužilaštva

²² Saopštenje Ministarstva unutrašnjih poslova dostupno na: <https://link.crta.rs/mp>

²³ Krivična protiv izbornih prava iz glave XV Krivičnog zakonika: povreda prava glasanja, davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, sastavljanje netačnih biračkih spiskova, povreda tajnosti glasanja i dr. Dostupno na: <https://link.crta.rs/n3>

što pokazuje izostanak njihove proaktivnosti da deluju po službenoj dužnosti. Do dana zaključenja ovog izveštaja, ni jedan od slučajeva koji se nalaze pred tužilaštvima nije ishodio podizanjem optužnice - dok se većina njih vodi kao otvorena, odnosno u predistražnom postupku, Crta je primila informacije i o odbacivanju nekoliko krivičnih prijava.

Crta je u periodu nakon izbornog dana 17. decembra 2023. godine, odnosno nakon što je Više javno tužilaštvo u Beogradu²⁴, kao i druga viša javna tužilaštava na teritoriji Srbije, izdala saopštenja kojima su obavestili javnost da su javnim tužilaštima podnete krivične prijave u vezi s nepravilnostima zabeleženim tokom izbornog dana, **podnela ukupno 10 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja svim navedenim tužilaštvima iz saopštenja²⁵, na teritoriji cele Srbije**. Sve tražene informacije su se **odnosile na ishode po krivičnim prijavama koje su podnete povodom izbornog procesa iz decembra 2023. godine**, odnosno zahtevane su informacije o tome koje su radnje preduzete po krivičnim prijavama, u kojim fazama su postupci, da li su formirani predmeti, pod kojim brojem su zavedeni predmeti, da li su predmeti okončani i rešenje ili drugu odluku kojom su predmeti okončani. **Crta je primila odgovore od svih 10 tužilaštva, u različitom obimu i kvalitetu**. Tužilaštva koja su u kratkom roku odgovorila potpunim informacijama su Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Nišu²⁶, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu²⁷, Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva²⁸ i Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu²⁹.

Iz Niša je stiglo obaveštenje o svim postupcima koji se vode, među kojima se najveći broj odnosi na kupovinu glasova, odnosno na davanje poklona u zamenu za glas. Dostavljene su i odluke o okončanju određenih postupaka. Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu dalo je informacije da su se krivične prijave odnosile na sastavljanje netačnih biračkih spiskova, falsifikovanje rezultata glasanja i falsifikovanje službene isprave.

Takođe, Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Osnovno javno tužilaštvo u Aleksincu i Osnovno javno tužilaštvo u Požegi su u korektnom roku odgovorili potpunim informacijama. S druge strane, Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu pružilo je nepotpune informacije, odnosno u odgovoru nisu navedene informacije o postupku koji se eventualno vodi povodom dešavanja u Areni za izborni dan, a Više javno tužilaštvo u Beogradu nas je obavestilo da ne poseduje nikakve informacije. Osnovno javno tužilaštvo u Nišu je odgovorilo nakon više od mesec dana, veoma kratko, navodeći samo jedan slučaj povodom kojeg nije bilo mesta

²⁴ Saopštenje Višeg javnog tužilaštva u Beogradu dostupno na: <https://link.crta.rs/mq>

²⁵ Tužilaštva kojima je Crta poslala zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja su: Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu, Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Novom Sadu, Osnovno javno tužilaštvo u Požegi, Osnovno javno tužilaštvo u Nišu, Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Nišu i Osnovno javno tužilaštvo u Aleksincu.

²⁶ POSK VJT Niš obavestilo je Crtu o svih šest slučajeva, od kojih se tri slučaja nalaze u predistražnom postupku, dok je za ostala tri utvrđeno da nema mesta pokretanju postupka. Takođe, navedeno je da je podneto još šest krivičnih prijava nakon izdatog saopštenja 23. decembra a u vezi sa izbornim procesom.

²⁷ Prvo OJT u Beogradu obavestilo je Crtu o 13 slučajeva koji se nalaze u predistražnom postupku.

²⁸ POSK VJT Novi Sad obavestilo je Crtu o 17 slučajeva povodom izbornog procesa od kojih su dva okončana dok su ostalih 15 u predistražnom postupku.

²⁹ OJT u Novom Sadu je obavestilo Crtu o 7 slučajeva od kojih su neki u predistražnom postupku, neki okončani a neki predati Višem javnom tužilaštvu u Novom Sadu.

pokretanju postupka, dok su za druge slučajeve naveli da nemaju informacije, ali da su uputili zahtev Policijskoj upravi Niš i da će o ishodu obavestiti Crtu.

Iz navedenog zaključuje se da su na Crtin zahtev za pristup informacijama od javnog značaja tužilaštva različito odgovorila, odnosno neka su odgovore pružila po predmetima, neka po krivičnim delima, neka po datumima, a neka po fazama postupka. Takođe, odgovori su različitog obima i sa različitim stepenom jasnoće što je dodatno otežavalo analizu samih odgovora. Velika većina slučajeva je ili okončana ili se nalazi u predistražnoj fazi. Kada se radi o slučajevima o kojima se najviše govorilo u javnosti, poput dešavanja iz beogradske Arene, nadležno Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu nije bilo dovoljno transparentno i nije obavestilo Crtu o novim informacija o toku postupka.³⁰

Analizirajući sadržaje dostavljenih odgovora Crta je zaključila da se trenutno najmanje 31 slučaj nalazi u predistražnom postupku i da je najmanje pet slučajeva okončano jer je postupajući tužilac ocenio da nema mesta pokretanju postupka od ukupno 43 slučaja. Međutim, za sada, ni u jednom slučaju nije podignuta optužnica. O tačnom broju slučajeva koji postoje, kao i o tačnom broju okončanih slučajeva i o onim koji su u predistražnom postupku nije moguće sa sigurnošću govoriti zbog neujednačenosti odgovora i netransparentnosti određenih tužilaštava. **Informacije pribavljene od tužilaštava upućuju da je predistražni postupak dodatno usporen neblagovremenim postupanjem policije u dostavljanju informacija tužilaštvima.**

Jedini slučaj u kojem je Crta dobila rešenje o odbacivanju krivične prijave jeste slučaj sa biračkog mesta u opštini Bački Petrovac o vođenju paralelne evidencije na biračkom mestu koju je član biračkog odbora prijavio policiji tog dana i uneo u Zapisnik o radu biračkog odbora. Javna tužiteljka odlučila da ne postoje osnovi sumnje da je učinjen prekršaj "narušavanje reda i mira na biračkom mestu" iz člana 174. Zakona o izboru narodnih poslanika, stav 3. i 4. **Iako primedbe u Zapisniku jasno opisuju navedenu situaciju, javna tužiteljka je u rešenju o odbacivanju istakla da nema dovoljno dokaza, odnosno da nisu oduzeti mobilni telefoni (koji su korišćeni za deljenje informacija iz spiskova paralelne evidencije) radi uvida u sadržinu korespondencije, iako je kao javna tužiteljka imala obavezu da to naloži.**

Takođe, ono što je značajno izdvojiti **jeste propust u postupanju dežurne javne tužiteljke u slučaju ugrožavanja bezbednosti Crtinih posmatrača na biračkom mestu u Žablju od strane trećih lica**, o čemu je policija bila obavestena i zbog čega je Crta povukla svoje posmatrače sa biračkog mesta procenivši da je to neophodno zbog njihove bezbednosti. Crta je obavestena početkom maja da dežurna javna tužiteljka ne smatra da postoje dokazi da se u datom događaju stiču sva bitna obeležja bilo kog prekršaja iz glave XII Zakona o izboru narodnih poslanika, kao ni bilo kog krivičnog dela protiv izbornog prava ili drugog krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti. **U ovom slučaju dežurna javna tužiteljka nije preduzela nikakve radnje u pravcu prikupljanja informacija koje mogu dovesti do podizanja optužnice.**

³⁰ Poslednja zvanična informacija od strane nadležnog tužilaštva je da su dežurni tužioci naložili policiji da obavi razgovor sa podnosiocima prijave, nakon čega su upućeni da sve nepravilnosti RIK-u. Dostupno na: <https://link.crta.rs/n4>

4. Postupanje gradske izborne administracije

U skoro mesec i po dana od raspisivanja izbora održano je 11 sednica Gradske izborne komisije grada Beograda (GIK). Počev od druge sednice, na svakoj je prisutna i Posmatračka misija Crte po osnovu dobijene akreditacije za posmatranje rada izbornih organa u ovom izbornom procesu. Beogradske izbore posmatra i ODIHR, što je prvi put da se ta međunarodna misija angažuje u posmatranju nekih lokalnih izbora u Srbiji nakon 2002. godine.

Dosadašnji rad izborne administracije protekao je u skladu sa zakonom i zakonskim rokovima. U odnosu na prošlogodišnji izborni proces, transparentnost GIK-a je unapređena uvođenjem video prenosa sednica komisije. Primetno je i odsustvo većeg dela članova imenovanih na predlog odborničkih grupa opozicije. Gotovo sve odluke donete u ovom periodu usvojene su jednoglasno.

Usvojene su odluke i obrasci koji uređuju, između ostalih, i pitanja koja se odnose na predlaganje članova biračkog odbora³¹, uređenje biračkih mesta³² i primopredaju izbornog materijala.³³ GIK je usvojio i Rokovnik za sprovođenje izbornih radnji.³⁴

Usvojena je i Odluka o naknadama i drugim troškovima, kojom je naknada za predsednike i zamenike predsednika biračkih odbora³⁵ **duplo uvećana u odnosu na prethodne izbore - sa 3.000 na 6.000 dinara.**

GIK je na četvrtoj sednici usvojio i Odluku o određivanju biračkih mesta³⁶, kojom su, kako navode iz GIK-a, napravili korak ka ispunjenju preporuke ODIHR da bi trebalo obezbediti adekvatne prostore za biračka mesta kako bi se sprečile gužve i osigurala tajnost glasanja. Usvojena je i Odluka o koordiniranom sprovođenju izbora za odbornike Skupštine grada Beograda i odbornike skupština gradskih opština grada Beograda.³⁷

Iako je rad izborne administracije protekao u skladu sa zakonom, treba skrenuti pažnju da je na sedmoj sednici GIK-a jedan od zamenika članova iz redova opozicije, Zoran Alimpić, pokrenuo pitanje mogućnosti da političke stranke čuvaju izborni materijal, obrazlažući da su zaposleni u upravi podložni uticaju stranke na vlasti. Predsednik GIK-a, Zoran Lukić, dao je odgovor da ne vidi potrebu da se bilo ko uključuje u čuvanje materijala, kao i da GIK nije nadležan da odlučuje o tome.

Osim toga, ovaj zamenik člana je prilikom usvajanja Odluke o uređenju biračkog mesta i prostorije za glasanje zatražio da se propiše izmena položaja paravana kako bi članovi biračkog odbora i posmatrači, radi zaštite tajnost glasanja, mogli da prate da li birači fotografišu svoje glasačke listiće. Predlog je stavljen na glasanje, ali nije usvojen.

³¹ GIK, Odluka o postupku predlaganja lica u biračke odbore <https://link.crta.rs/mr>

³² GIK, Odluka o uređenju biračkog mesta i prostorije za glasanje <https://link.crta.rs/ms>

³³ GIK, Instrukcija o primopredaji izbornog materijala pre i posle glasanja <https://link.crta.rs/mt>

³⁴ GIK, Rokovnik za vršenje izbornih radnji u izbornom postupku <https://link.crta.rs/mu>

³⁵ GIK, Odluka o naknadama, materijalnim i drugim troškovima <https://link.crta.rs/mv>

³⁶ GIK, Odluka o određivanju biračkih mesta <https://link.crta.rs/mw>

³⁷ GIK, Odluka o koordiniranom sprovođenju izbora <https://link.crta.rs/mx>

4.1. Prikupljanje potpisa i proces kandidovanja

Osam lista proglašeno je do zaključenja ovog izveštaja i do roka za podnošenje kandidatura, 12. maja. Odluke Gradske izborne komisije o još šest lista koje su svoje kandidature predale u poslednjim satima zakonskog roka očekuju se u narednim danima.

Tokom prvih mesec dana kampanje, od 3. aprila do 3. maja, proglašeno je pet izbornih lista - *Aleksandar Vučić - Beograd sutra; Ruska stranka - Srbi i Rusi braća zauvek; Čale ovo je za tebe - Petar Đurić; Grupa građana - Za zeleni Beograd - Dr Dejan Žujović; i 1 od 5 miliona - Beogradski front - Ritam grada*. U završnici roka za podnošenje kandidatura proglašene su još tri liste: *Biramo Beograd - Dobrica Veselinović, Mi snaga naroda - prof. dr Branimir Nestorović i Narodna lista - Ključ za pobedu*.

Osam proglašanih izbornih lista do 11. maja prikupilo je više od 43.000 potpisa podrške birača.³⁸ **Upadljivo je da je svega 9.531 potpisanih izjava (22 odsto) overeno kod javnih beležnika, dok se pretežno koristila usluga overe kod opštinskih uprava, što otvara prostor sumnji u integritet procesa kandidovanja.** Naime, sve sumnje koje su se tokom prethodnih izbora odnosile na falsifikovanje izjava birača ticale su se isključivo izjava overenih u opštinskim upravama. Stoga treba posvetiti posebnu pažnju ulozi opštinskih overitelja u fazi kandidovanja i na ovim izborima.

Praksa korišćenja opštinskih overitelja je izbornim kandidatima ponovo dostupna od 2020. godine kada su izborni zakoni izmenjeni tako što je usluga javnih beležnika i opštinskih overitelja izjednačena. Do tada je na snazi bila obaveza da overu potpisa vrše skoro isključivo javni beležnici, koja je uvedena kao odgovor na masovno falsifikovanje izjava podrške birača koje je obeležilo parlamentarne izbore 2016. godine.³⁹ Davanje ekskluzivnog statusa javnim beležnicima služilo je obezbeđivanju transparentnosti, poverenja i ravnopravnosti u procesu kandidovanja kako je i ODIHR preporučio u izveštaju o posmatranju parlamentarnih izbora 2016. godine.⁴⁰ Drugim rečima, isključivanje opštinskih uprava imalo je značaj u sprečavanju nedozvoljenog političkog uticaja u izborima, kojem su lokalne samouprave podložne pošto su njihovi službenici često meta političkih pritisaka i klijentelizma.

Mogućnost da opštinske uprave pružaju tu uslugu zadržana je do danas iako predstavlja korak unazad u regulisanju faze kandidovanja u izbornom procesu. Kao posledica, izbore ponovo potresaju navodi o krivotvorenju. Većina slučajeva falsifikovanja iz parlamentarnih izbora 2022. godine, kao i parlamentarnih i beogradskih izbora 2023. godine⁴¹ dovođena je u vezu sa opštinskim upravama.

³⁸ Minimalan potreban broj potpisa za kandidaturu jedne liste za izbore za Skupštinu Grada Beograda je 3.000 na osnovu Zakona o lokalnim izborima.

³⁹ Na parlamentarnim izborima 2016. godine, Republička izborna komisija je našla da više od 15.000 izjava građana za sedam podnetih izbornih lista ima element falsifikata, od kojih je jedna, Republikanska stranka, završila na zbirnoj izbornoj listi. Ti slučajevi do danas nisu dobili sudski epilog. Poslednje informacije koje je Crta pribavila o ovom postupku datiraju iz juna 2020. godine kojim je Prvi osnovu sud obavestio Crtu da je krivični postupak u prekidu, jer je za jednom od okrivljenih osoba izdata naredba za raspisivanje poternice, koji još nije realizovana.

⁴⁰ ODIHR, *Konačni izveštaj o prevremenim parlamentarnim izborima održanim 24. aprila 2016. godine*, <https://link.crta.rs/no>

⁴¹ Crta, *Završni izveštaj Posmatračke misije Crte o izborima 17. decembra 2023*, <https://link.crta.rs/mo>

Iako se ni na koji način ne može *a priori* tvrditi da su izjave podrške birača prikupljene za potrebe kandidature na junjskim beogradskim izborima, a koje su overene u opštinskim upravama - falsifikovane, treba istaći da prethodna iskustva mogu probuditi sumnje.

Od osam do sada proglašanih izbornih lista, pet je koristilo uslugu overe i kod notara. Preostale **tri proglašene izborne liste koristile su isključivo opštinske overitelje**: izborna lista *Ruska stranka - Srbi i Rusi braća zauvek!* je kao izborna lista nacionalne manjine prikupila 1.666 izjava podrške birača; izborna lista *Ćale ovo je za tebe - Petar Đurić* je prikupila 3.134 izjave podrške birača; konačno, izborna lista *Grupa građana - Za zeleni Beograd - Dr Dejan Žujović* je prikupila 3.224 izjave podrške birača (**Tabela 1**). **Posmatračka misija Crte nije u dugoročnom posmatranju zabeležila oglašavanje prikupljanja potpisa, kao ni njihovo prikupljanje za tri liste koje nijedan potpis nisu overile kod javnih beležnika.**

Tabela 1. Pregled ukupnog broja overenih izjava birača i načina njihove overe po izbornim listama proglašenim do roka za podnošenje kandidatura, 12. maja 2024. godine

| Izborna lista | Notari (%) | Opštine (%) | Ukupan broj predatih izjava |
|--|------------|-------------|-----------------------------|
| Aleksandar Vučić - Beograd sutra | 19% | 81% | 19.316 |
| Ruska stranka - Srbi i Rusi braća zauvek! | 0 | 100% | 1.666 |
| Ćale ovo je za tebe - Petar Đurić | 0 | 100% | 3.134 |
| Grupa građana - Za zeleni Beograd - Dr Dejan Žujović | 0 | 100% | 3.224 |
| 1 od 5 miliona - Beogradski front - Ritam grada | 100% | 0 | 3.480 |
| Biramo Beograd - Dobrica Veselinović | 24% | 76% | 5.557 |
| Mi snaga naroda - prof. dr Branimir Nestorović | 28% | 72% | 3.397 |
| Narodna lista - Ključ za pobjedu | 9% | 91% | 3.976 |

U postupku proglašenja izborne liste Ruske stranke član GIK-a Dragan Maravić je zatražio slanje dopisa gradskoj opštini Novi Beograd u kojem bi se tražilo da potvrdi da li je overavala izjave podrške birača za izbornu listu Ruske stranke. Maravić se pozvao na praksu Republičke izborne komisije na izborima održanim 2023. godine. Predsednik GIK-a Zoran Lukić je prihvatio zahtev i oformio komisiju koju čine predsednik GIK-a, šef stručne službe i još dva člana. Komisija je uputila zvaničnu molbu opštinskoj upravi Novi Beograd za dostavljanje informacije o

overama izjava podrške birača, kao i o tome ko je podneo zahteve za overu, odnosno ko je platio overu. Predsednik GIK-a je na šestoj sednici obavestio članove da je stigao odgovor OU Novi Beograd o overenim izjavama birača, ali Posmatračka misija Crte nije imali uvid u taj materijal.

Treba istaći i da u slučaju manjinske izborne liste *Ruska stranka - Srbi i Rusi braća zauvek!* GIK nije tražio mišljenje Nacionalnog saveta ruske nacionalne manjine. Jasno je da zakon ne propisuje takvu obavezu, ali ako se ima u vidu činjenica da je Ruskoj stranci u prošlosti RIK odbijao manjinski status, čini se da je GIK trebalo da iskoristi sve zakonom predviđene mehanizme i prikupi sve relevantne činjenice pre donošenja odluke o dodeljivanju statusa nacionalne manjine navedenoj izornoj listi.

4.2. Određivanje biračkih mesta

Na beogradskim izborima 2. juna 2024. glasaće se na **1.265 biračkih mesta, odnosno na 85 mesta** više nego u decembru 2023. U Srbiji je glasanje lično i sprovodi se samo na biračkim mestima, bez mogućnosti elektronskog glasanja ili glasanja poštom, pa je određivanje biračkih mesta važan element izbornog procesa, koji može da utiče na prava birača, kao i na ishode izbora.

Gradska izborna komisija⁴² je na četvrtoj sednici, održanoj 13. aprila, usvojila Odluku o određivanju biračkih mesta na teritoriji grada Beograda za glasanje na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda. U saopštenju GIK-a se navodi da se prilikom sačinjavanja predloga odluke vodilo računa o preporukama iz Konačnog izveštaja posmatračke misije ODIHR o parlamentarnim izborima održanim 17. decembra 2023. da se postojeća biračka mesta sa više od 1.800 birača podele.

Broj novih biračkih mesta (85) je značajno manji od broja biračkih mesta koja su do sada imala više od 1.800 birača (267), što znači da biračka mesta nisu jednostavno deljena na dva nova, već je došlo do nejasnog mešanja teritorija u formiranju novih biračkih mesta.

Samo četiri opštine u Beogradu (Barajevo, Mladenovac, Sopot i Vračar) nemaju nijedno mesto na kojem glasa više od 1.800 birača, te su ostale pošteđene izmene biračkih mesta. Najveći broj novih biračkim mesta formiran je u opštinama Palilula (19), Voždovac (16), Grocka (12) i Zemun (12). (Tabela 2)

⁴² GIK, Saopštenje - Sednice GIK, <https://link.crta.rs/my>

Tabela 2. Odnos broja biračkih mesta sa više od 1.800 upisanih birača i novih biračkih mesta u Beogradu, po opštinama

| Opština | Broj biračkih mesta sa preko 1.800 birača | Broj novih biračkih mesta |
|--------------|---|---------------------------|
| Palilula | 48 | 19 |
| Voždovac | 51 | 16 |
| Zvezdara | 52 | 12 |
| Grocka | 24 | 12 |
| Novi Beograd | 28 | 7 |
| Čukarica | 30 | 6 |
| Rakovica | 7 | 4 |
| Surčin | 9 | 4 |
| Savski Venac | 3 | 2 |
| Obrenovac | 4 | 2 |
| Lazarevac | 1 | 1 |
| Zemun | 9 | 0 |
| Stari Grad | 1 | 0 |
| Vračar | 0 | 0 |
| Barajevo | 0 | 0 |
| Mladenovac | 0 | 0 |
| Sopot | 0 | 0 |
| <i>Total</i> | 267 | 85 |

Treba imati u vidu da su **ovo treći izbori na teritoriji Beograda u nešto više od dve godine i treći put se sprovode velike promene u odnosu na biračka mesta**. Dok je u pripremi za izbore u decembru 2023. godine opštini Zemun bilo najvećih promena, u pripremi za izbore u aprilu 2022. godine najviše se izmenila struktura biračkih mesta u opštini Palilula. Važno je istaći da je tom prilikom spojeno čak 28 biračkih mesta, što je ovogodišnjim novinama poništeno.

Slika promena biračkih mesta u 2024. godini postaće jasnija objavom ukupnog broja birača po biračkim mestima koji će imati pravo da glasaju na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda 2. juna. Tamo gde nisu pravljena nova biračka mesta 2024. godine - na primer u opštini Zemun - najverovatnije je došlo samo do preliivanja "viškova" birača sa biračkih mesta s više od 1.800 upisanih na jedno ili više manjih biračkih mesta. (Tabela 3)

Takve promene je neophodno izvoditi veoma oprezno budući da **spajanje, razdvajanje ili preliivanje područja biračkih mesta može izazvati nedoumice kod birača**, naročito onih koji godinama ili decenijama, glasaju na istom mestu. Važno je posvetiti pažnju komunikaciji s biračima.

Tabela 3. Razlika u broju biračkih mesta u Beogradu između izbora u decembru 2023. godine i u junu 2024. godine

| Opština | Broj biračkih mesta - decembar 2023 | Broj biračkih mesta - jun 2024 |
|--------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Novi Beograd | 142 | 149 |
| Palilula | 104 | 123 |
| Zemun | 115 | 115 |
| Čukarica | 107 | 113 |
| Voždovac | 91 | 107 |
| Zvezdara | 89 | 101 |
| Rakovica | 72 | 76 |
| Lazarevac | 64 | 65 |
| Vračar | 63 | 63 |
| Mladenovac | 59 | 59 |
| Obrenovac | 55 | 57 |
| Stari Grad | 56 | 56 |
| Grocka | 40 | 52 |
| Savski Venac | 35 | 37 |
| Sopot | 33 | 33 |
| Surčin | 27 | 31 |
| Barajevo | 28 | 28 |
| <i>Total</i> | <i>1.180</i> | <i>1.265</i> |

5. Kretanje broja birača u Srbiji od prethodnih parlamentarnih izbora do danas

Kretanje broja birača između izbora je moguće pratiti na osnovu dva seta podataka:

- pregleda spiska birača po biračkim mestima na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS)⁴³
- tromesečnih preseka ukupnog broja birača po jedinicama lokalne samouprave, koje objavljuje ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS)⁴⁴

Uvidom u te javno dostupne podatke MDULS o brojnom stanju birača u Jedinostvenom biračkom spisku **uočavaju se drastična odstupanja i neobjašnjivi trendovi kretanja birača** - stagnacija na teritoriji Beograda i pad broja birača u ostalim regionima. **Posmatračka misija Crte je 24. aprila uputila poziv MDULS za sastanak, međutim do danas nije stigao odgovor. Od MDULS takođe nije stigao ni odgovor na pitanja koje je Crta javno uputila ovom ministarstvu sa molbom za pojašnjenje uočenih trendova.**

5.1. Uvid u MDULS pregled birača po biračkim mestima

Na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), dostupan je **“Pregled birača po biračkim mestima”**. U toj sekciji građanima je omogućen uvid i pretraga dela podataka iz Jedinostvenog biračkog spiska - izborni ciklus, opština, biračko mesto, ime i prezime upisanih birača po biračkom mestu - po izbornim i referendumskim procesima od januara 2022. godine do danas.⁴⁵ Iako je ta mogućnost obezbeđena radi uvida u stanje Jedinostvenog biračkog spiska u periodu od zaključenja biračkog spiska za date izbore⁴⁶ zaključeni broj birača po biračkim mestima nastavlja da se menja, čak i nakon izbornog dana.

Koristeći ovu mogućnost, sprovedena je analiza kretanja broja birača⁴⁷ u tri navrata: neposredno nakon izbora 17. decembra 2023, krajem marta i krajem aprila 2024. godine.

Uvid u podatke s kraja marta pokazuje da je u malo više od tri meseca spisak smanjen za 41.110 birača.⁴⁸ U sledećem preseku koji je sproveden krajem aprila trend smanjenja broja se nastavio, tj. postao još upadljiviji. **Broj birača smanjen je čak za 226.798** u nešto više od četiri meseca od izbora⁴⁹. **(Grafikon 2)**

⁴³ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Upit u birački spisak, <https://link.crta.rs/n0>

⁴⁴ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Pregled broja birača, <https://link.crta.rs/mz>

⁴⁵ U periodu od januara 2022. do aprila 2024. godine održan je jedan republički referendum, pet lokalnih referenduma, jedan ciklus predsedničkih izbora, dva ciklusa parlamentarnih izbora, dva ciklusa beogradskih izbora, i 79 lokalnih izbora.

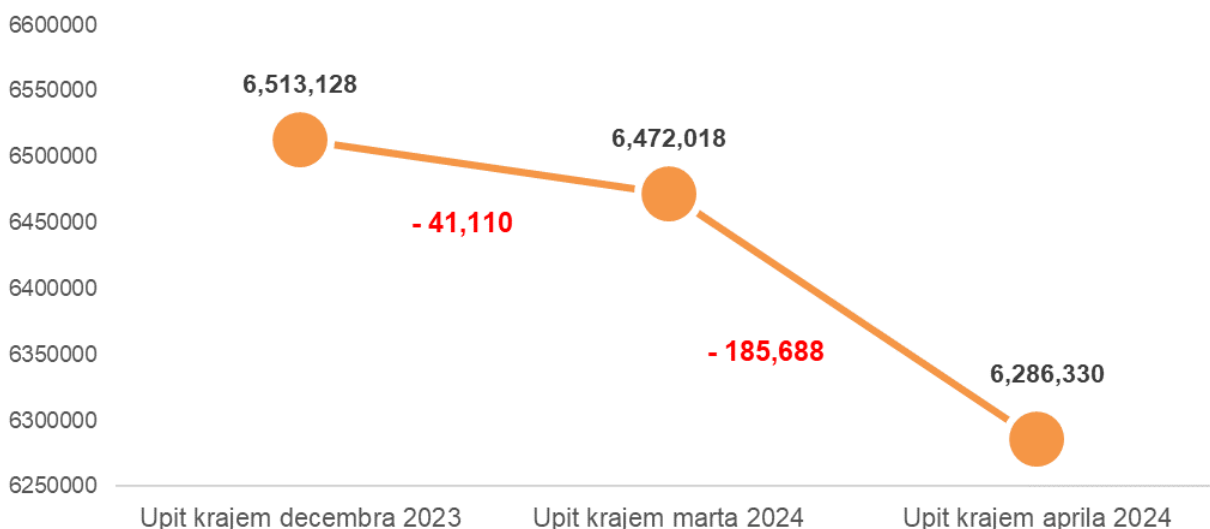
⁴⁶ Napomena objavljena na internet stranici MDULS ističe da se “Pregled birača prikazuje nakon zaključenja biračkog spiska (15 dana pred izbore) i ažurira se sve do 72 časa pre dana izbora”.

⁴⁷ Uvid u podatke o broju birača po biračkim mestima za parlamentarne izbore 2023. godine.

⁴⁸ Sa 6.513.128 birača koliko ih je bilo 19. decembra 2023. godine na 6.472.018 birača koliko je zabeleženo 30. marta 2024. godine.

⁴⁹ Sa 6.513.128 birača koliko ih je bilo 19. decembra 2023. godine na 6.286.330 birača koliko je zabeleženo 24. aprila 2024. godine.

Grafikon 2. Kretanje broja birača u Srbiji u poslednja četiri meseca na osnovu upita u birački spisak putem sajta MDULS-a



Više od polovine birača koji su izbrisani iz javno dostupnog spiska zabeleženo je u Šumadiji i zapadnoj Srbiji, a trećina je izbrisana sa biračkih mesta u istočnoj i južnoj Srbiji. Svega tri odsto birača je uklonjeno sa biračkih mesta u Vojvodini, dok je iz Beograda odstranjeno svega dva odsto birača. (Tabela 4)

Tabela 4. Poređenje broja birača po regionima u poslednja četiri meseca na osnovu upita u birački spisak putem sajta MDULS-a

| Datum upita | Vojvodina | Beograd | Šumadija i Zapad | Jug i Istok | Kosovo |
|--------------------------|-----------|-----------|------------------|-------------|--------|
| Kraj decembra 2023. | 1.662.119 | 1.608.351 | 1.885.337 | 1.204.490 | 94.179 |
| Kraj marta 2024. | 1.659.623 | 1.605.519 | 1.869.844 | 1.194.057 | 94.179 |
| Promena od decembra '23. | -2.496 | -2.832 | -15.493 | -10.433 | 0 |
| Kraj aprila 2024. | 1.656.388 | 1.604.955 | 1.760.992 | 1.121.105 | 94.093 |
| Promena od decembra '23. | -5.731 | -3.396 | -124.345 | -83.385 | -86 |

Poređenja stanja decembarskog spiska birača sa postizbornim stanjem spiska u martu, a potom i u aprilu, pokazuju **neobjašnjive promene, s obzirom na njihov obim i kratak vremenski interval u kojem su sprovedene**⁵⁰. Osim toga, vidljiva je i **neravnomerna teritorijalna raspoređenost koja ukazuje da se ažuriranje biračkog spiska ne sprovodi automatski u svim gradovima i opštinama**⁵¹, već da potencijalno samo deo refrenata za birački spisak

⁵⁰ Radi ilustracije obima promena, između decembra i aprila u Novom Pazaru se broj birača smanjio za 28.955, u Leskovcu za 12.957 birača, u Varvarinu za 12.512 birača, a u Čačku za 10.920 birača. U istom periodu broj birača u Beogradu se smanjio za 3.396 birača.

⁵¹ Posebno treba izdvojiti slučaj Varvarina, gde se posle brisanja 12.512 birača, u gradu trenutno registruje svega 2.258 birača, dok prema preseku broja birača po lokalnim samoupravama sa kraja aprila Varvarin ima 14.731 birača.

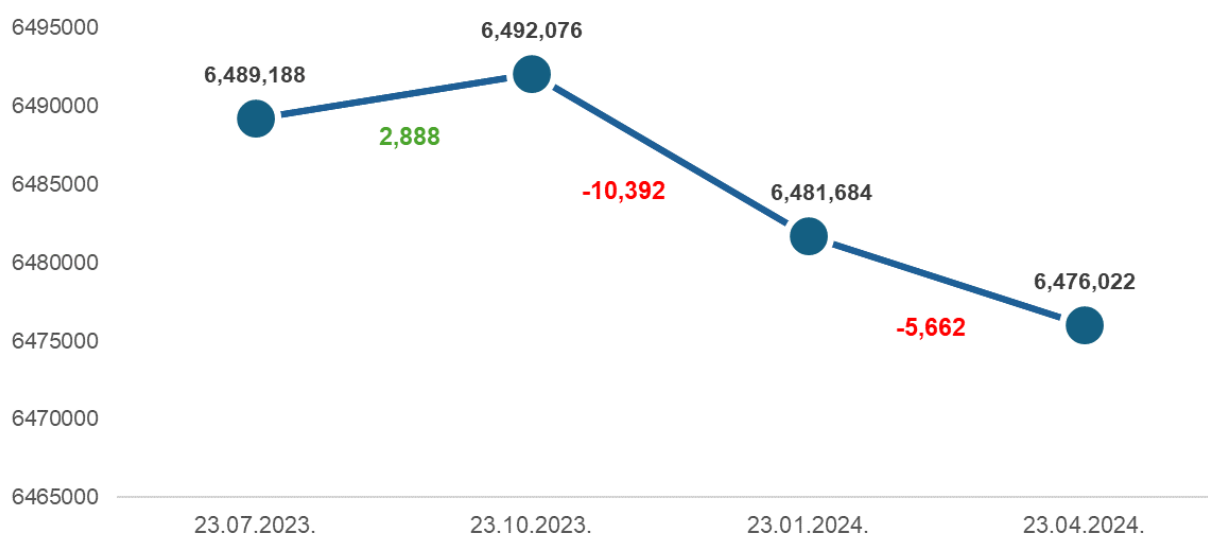
revnosno ažurira birački spisak. Ukoliko to nije slučaj, onda se jedino može zaključiti da Ministarstvo objavljuje netačne podatke o broju birača u javno dostupnim podacima o biračkom spisku.

5.2. MDULS tromesečni preseki broja birača po jedinicama lokalne samouprave

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave na tromesečnom nivou čini javno dostupnim podatak o ukupnom broju birača u svakoj jedinici lokalne samouprave. Poslednji presek je objavljen 23. aprila 2024.

Prema podacima iz preseka MDULS-a, broj birača se povećavao u periodu pre decembarskih parlamentarnih izbora (2.888 u periodu od jula do oktobra 2023.). Nakon toga se registruje pad broja birača. Razlika u prethodnih šest meseci (23.10.2023 - 23.04.2024) iznosi 16.054 birača, dok je od januara do aprila broj birača u Srbiji opao za 5.662. (Grafikon 3)

Grafikon 3. Kretanje broja birača u Srbiji na osnovu tromesečnih preseka broja birača po jedinicama lokalne samouprave koji objavljuje MDULS



Posmatrano po regionima, razlike su relativno ravnomerno raspoređene, uz izuzetak Beograda. Dok se u svim ostalim regionima od januara do aprila primećuje pad, u Beogradu se broj birača povećao za 666. (Tabela 5)

Tabela 5. Poređenje broja birača po regionima u periodu od januara do aprila na osnovu tromesečnih preseka broja birača po jedinicama lokalne samouprave koji objavljuje MDULS

| Datum stanja | Vojvodina | Beograd | Šumadija i Zapad | Jug i Istok | Kosovo |
|-------------------------------|---------------|------------|------------------|---------------|-------------|
| 24.01.2024. | 1.665.062 | 1.609.139 | 1.880.674 | 1.200.891 | 120.256 |
| 24.04.2024. | 1.666.531 | 1.608.473 | 1.882.624 | 1.202.844 | 121.212 |
| <i>Promena od 24.01.2024.</i> | -1.469 | 666 | -1.950 | -1.953 | -956 |

Ostaje otvoreno pitanje zbog čega se setovi javno dostupnih podataka na sajtu MDULS, a koji na različite načine građanima pokazuju stanje Jedinственog biračkog spiska, **ne poklapaju u konačnom zbiru, i to drastično odstupajući jedni od drugih.** Dodatno, oba seta podataka pokazuju neobjašnjive trendove kretanja birača na teritoriji Beograda - stagnaciju, odnosno rast, dok ostali regioni beleže pad broja birača.

6. Tok izborne kampanje

Kampanja za beogradske izbore počela je u znaku zamagljene granice između države i stranaka na vlasti, uz navode o zloupotrebama državnih obeležja, resursa i funkcija. Javni funkcioneri aktivno učestvuju u stranačkim promotivnim aktivnostima, gradska vlast intenzivira aktivnosti, a imidž vladajuće stranke se gradi na asocijativnoj vezi s državom i predsednikom države. U medijima je zabeležena značajna nejednakost u zastupljenosti političkih aktera, tj. gotovo potpuna dominacija predstavnika vlasti. Mediji izveštavaju pristrasno i polarizovano, favorizujući vlast i uglavnom negativno prikazujući opoziciju.

Izveštavanje Javnog medijskog servisa ne razlikuje se značajno od ostalih televizija s nacionalnom pokrivenošću. U Dnevniku 2 RTS-a uočava se značajna pristrasnost u korist vladajuće većini, kojoj je opredeljeno 91 odsto vremena. Osim toga, predsednik Srbije Aleksandar Vučić ostao je centralna figura u medijima, kojoj se, između ostalog, pripisuju zasluge za mnogobrojne infrastrukturne radove. Tzv. sudbinska nacionalna pitanja dominiraju javnim prostorom, potiskujući u drugi plan teme značajne za lokalnu zajednicu.

Početak kampanje obeležili su i napadi na političke neistomišljenike i protivnike i diskreditacija etiketama o "antidržavnim akterima", što je jedno od glavnih obeležja atmosfere u kojoj su izbori raspisani, a koja se nastavlja od izbora u decembru 2023. Navodi o pritiscima na građane i zaposlene u javnom sektoru da učestvuju u stranačkim aktivnostima i da glasaju za vladajuću stranku takođe karakterišu prve sedmice kampanje. Organizovana promena prebivališta radi glasanja je i dalje otvorena tema, uz navode o novim takvim slučajevima.

6.1 Kampanja na terenu⁵²

Gotovo **više od dve trećine zabeleženih aktivnosti sprovela je vladajuća lista "Aleksandar Vučić - Beograd sutra"**, koja je intenzivno stupila u kampanju i pre zvaničnog raspisivanja beogradskih izbora.⁵³ Štandovima na ulicama, kampanjom od vrata do vrata, stranačkim sastancima, podelom poklona, akcijama uređenja prostora i sl. vladajuća lista mobilise birače, a opštine⁵⁴ u kojima su te aktivnosti najčešće su one u kojima je vlast na decembarskim izborima imale lošije rezultate. Primećeno je da u promotivnim aktivnostima učestvuju i stranački funkcioneri i aktivisti iz drugih gradova i opština, posebno iz Vojvodine,⁵⁵ koji organizovano dolaze u Beograd. Uprkos stavu Agencije za sprečavanje korupcije, zabeleženo je da vladajuća lista organizuje u svojim prostorijama događaje za deljenje besplatnih pravnih saveta građanima.

⁵² Od početka raspisivanja izbora, Crtni posmatrači su zabeležili preko 1500 aktivnosti političkih stranaka, predstavnika vlasti i najviših javnih funkcionera; Crtni tim je obavio i 27 dubinskih intervjua i više od 20 razgovora.

⁵³ Već od 15. februara je primećena pojačana aktivnost državnih funkcionera, koji su prisustvovali svečanim otvaranjima fabrika i infrastrukturnih radova, ceremonijama, ali i stranačkim štandovima. U periodu od 3. do 26. marta zabeleženo je oko **350 pojavljivanja najviših funkcionera** u događajima, odnosno učešća u stranačkim i aktivnostima vlasti. U istom periodu je zabeleženo i **15 grupnih pojavljivanja državnih funkcionera** na različitim događajima.

⁵⁴ Novi Beograd, Zvezdara, Voždovac i Savski Venac i Palilula (u kojoj je vladajuća stranka ostvarila rezultate koji ne odskaču od proseka na nivou grada).

⁵⁵ Odžaci, Karavukovo, Smederevo, Bački Petrovac, Kulpin, Pančevo, Ruma, Indija, Sombor, Subotica, Vršac, Zrenjanin, Kragujevac, Požarevac.

Od početka kampanje, poruke vladajuće stranke najviše su usmeravane ka penzionerima, poljoprivrednicima, manjinama, socijalno ugroženima, licima sa invaliditetom, ali je organizovan i veliki broj aktivnosti namenjenih deci. U komunikaciji te stranke na društvenim mrežama **dominiraju narativi o tradiciji, državi i vojsci**, ali i oni koji identifikuju predstavnike opozicije i pojedince okupljene oko inicijative ProGlas, predstavnike prištinskih i bosanskohercegovačkih vlasti, pa i predstavnike Saveta Evrope kao one koji štete nacionalnim interesima.

Diskurs vladajuće liste komplementaran je diskursu vlasti. Prisustvo velikog broja najviših javnih funkcionera⁵⁶ na događajima koji šalju poruku o snazi srpske vojske i jakoj državi koja se oslanja na tradicionalne vrednosti izdvaja se kao posebna karakteristika dosadašnje kampanje. Kako odmiče kampanja, predstavnici vlasti pojačavaju aktivnosti, kao što su obilasci javnih radova, obeležavanje događaja i svečana otvaranja. Kao i u decembru 2023, građani su stimulisani i vanrednim novčanim davanjima. U aprilu je gradska vlast najavila sredstva u visini od 20.000 dinara za roditelje dece školskog uzrasta, kao i besplatno korišćenje gradskih bazena. **Zajedno sa stranačkim funkcionerima i aktivistima, javni funkcioneri, i to najčešće predsednici opština, svakodnevno učestvuju u aktivnostima vladajuće liste.** Nastavljena je i praksa da se na zvaničnim nalogima javnih funkcionera promovise stranka, dok se na stranačkim nalogima zasluge za javne radove i projekte pripisuju stranci.

Sumnje u zloupotrebu javnih resursa⁵⁷ (prostorija, vozila, obeležja državnih preduzeća i ustanova), funkcija⁵⁸ i državnih znamenja⁵⁹ zabeležene su u više slučajeva tokom prvih sedmica kampanje.⁶⁰ Takođe, više građana se obratilo Crti kako bi izrazili bojazan da su njihovi lični podaci zloupotrebljeni pošto su stranački aktivisti (vladajuće stranke), koji su ih pozivali telefonom ili im dolazili na kućnu adresu, raspolagali njihovim ličnim podacima. Građani su takođe ukazali i na to da su evidencije koje su приметili kod stranačkih aktivista sadržale i izdvojene informacije o osobama sa tih adresa koje žive u inostranstvu.

Tendencija normalizacije političkih pritisaka, na koju Crta u poslednjih nekoliko godina ukazuje, jasna je i na početku ove kampanje. U razgovoru s Crtim posmatračima (od početka kampanje obavljeno je 27 dubinskih intervjuja), o ucenama i strahu svedočili su zaposleni u javno-komunalnim preduzećima, predškolskim ustanovama, gerontološkim centrima i udruženjima osoba sa hendikepom. Sagovornici iz Zrenjanina i Sombora potvrdili su Crtinim posmatračima da su zaposleni u javnom sektoru izloženi pritisku da u radno vreme, organizovanim službenim prevozom, dolaze u Beograd i učestvuju u stranačkim aktivnostima. Predstavnici udruženja osoba s hendikepom skrenuli su pažnju na to da se u javnosti najčešće govori o pristupačnosti biračkih mesta ovim osobama, ali da se zanemaruju politički pritisci sa kojima se oni kao pojedinci i članovi udruženja suočavaju, uključujući pritiske da glasaju za

⁵⁶ Događaj sa najviše zabeleženih prisutnih visokih funkcionera je panel na temu Agresija „Milosrdni anđeo“ – 25 godina od NATO agresije, u organizaciji Fondacije za srpski narod i državu (24.4.2024, Beograd)

⁵⁷ Javna preduzeća u stranačkoj kampanji: <https://shorturl.at/jCNQ8>

⁵⁸ Ljubica Vraneš predstavljena je u tekstu objave kao narodna poslanica: <https://shorturl.at/lxABL>

⁵⁹ Promotivni materijal sa logom opštine Novi Beograd: <https://shorturl.at/hrEX7>

⁶⁰ Na osnovu nalaza dugoročnih posmatrača, Crta je u ovom periodu podnela 6 prijava Agenciji za sprečavanje korupcije, od kojih se jedna prijava odnosi na period neposredno pre raspisivanja izbora za odbornike grada Beograda. Od datih prijava četiri su podnete zbog povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, sve četiri protiv političke stranke Srpske napredne stranke, dok su dve podnete zbog povrede Zakona o sprečavanju korupcije - jedna protiv Jelene Tanasković, ministarke poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i druga protiv Bojana Bovana, predsednika opštine Novi Beograd.

određenu stranku i učestvuju u stranačkoj promociji. Dvoje sagovornika je podelilo saznanja o aktuelnim navodima o organizovanoj promeni prebivališta zbog glasanja na beogradskim izborima, navodeći da za opštine u kojima se 2. juna ne održavaju lokalni izbori postoje **kvote** za broj ljudi kojima će navodno biti promenjeno prebivalište. U iskazima sagovornika sugerise se i da se ti građani prijavljuju na adrese ljudi povezanih s visokim javnim funkcionerima.

Iako u neuporedivo manjem obimu u poređenju s vladajućom listom, deo opozicionih stranaka (posebno one koje su formirale koaliciju Biram borbu) je od početka kampanje sprovodio promotivne aktivnosti u vidu štandova i razgovora s građanima. Predstavnici opozicionih stranaka skretali su pažnju javnosti na izborne uslove i nužnost ispunjenja preporuka ODIHR. Opozicione stranke koje izlaze na izbore su uputile i poziv građanima da se prijave za kontrolore na biračkim mestima.

Na lokacijama za skupljanje potpisa liste “Aleksandar Vučić - Beograd sutra” Crtini posmatrači nisu primećivali gužve (osim tamo gde su bili prisutni najviši javni funkcioneri), a u razgovoru s prisutnim simpatizerima zabeleženo je da su građanima uzimane lične karte i nakon skeniranja vraćane. To otvara sumnju u mogućnost neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka, ali i pitanje da li su poštovane procedure da potpisnici podrške moraju lično dati potpis. U javnosti su se pojavile i optužbe⁶¹ da su tri liste koje su predale potpise, a prethodno nisu najavile skupljanje potpisa, neregularno pribavile potpise. Na lokacijama za prikupljanje potpisa onih lista koje su bile javno najavljene i koje su obišli posmatrači Crte, nisu uočene gužve ni ponašanja koja bi upućivala na neregularnosti.

Atmosfera koja obeležava početak kampanje produbljuje sumnju u integritet samog izbornog procesa, kao i nepoverenje građana u institucije koje je već dodatno narušeno pasivnošću institucija povodom događaja koji su obeležili izbore u decembru prošle godine.

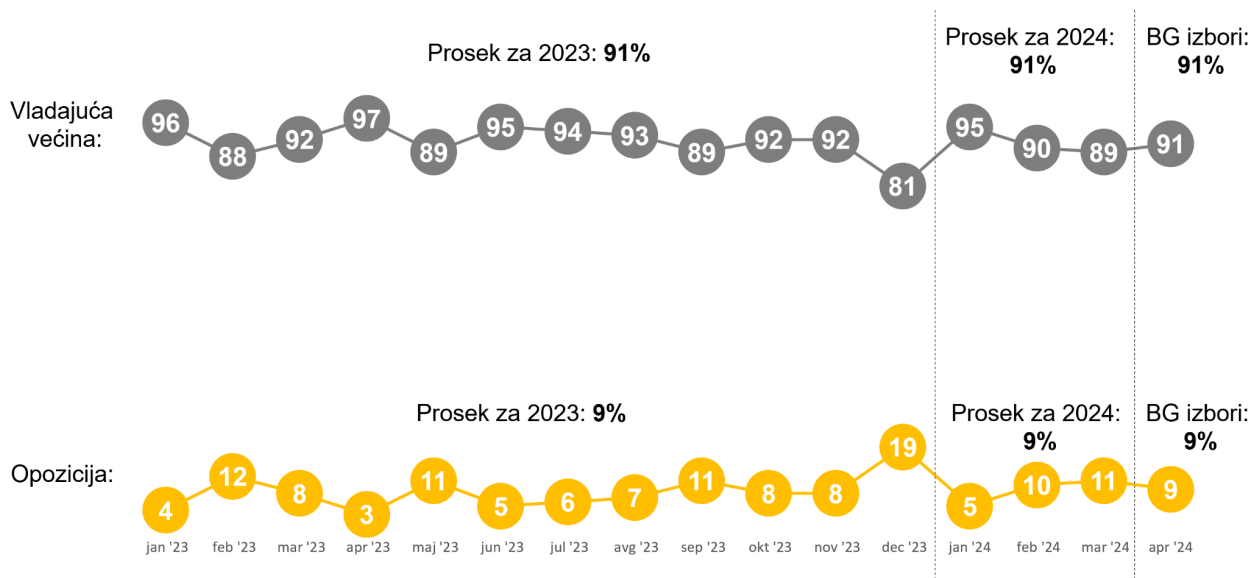
6.2 Pluralizam u medijima

6.2.1 Zastupljenost i ton izveštavanja o političkim akterima

Posmatračka misija Crte kontinuirano prati stanje pluralizma u medijima kroz medijski monitoring centralnih vesti pet televizija s nacionalnom pokrivenošću. U periodu od raspisivanja beogradskih izbora 3.4. do 21.4. Crtini posmatrači su analizirali više od 2.500 minuta programa televizija RTS 1, TV Pink, TV Prva, TV Happy i TV B92. Izrazito je **nejednak položaj i pristup medijima** predstavnika vlasti i opozicije. Nalazi monitoringa pokazuju gotovo **apsolutnu dominaciju predstavnika vlasti**, sa zastupljenošću od 91 odsto. Taj trend je konzistentan tokom prva tri meseca 2024. godine, kao i tokom čitave 2023. (Grafikon 4)

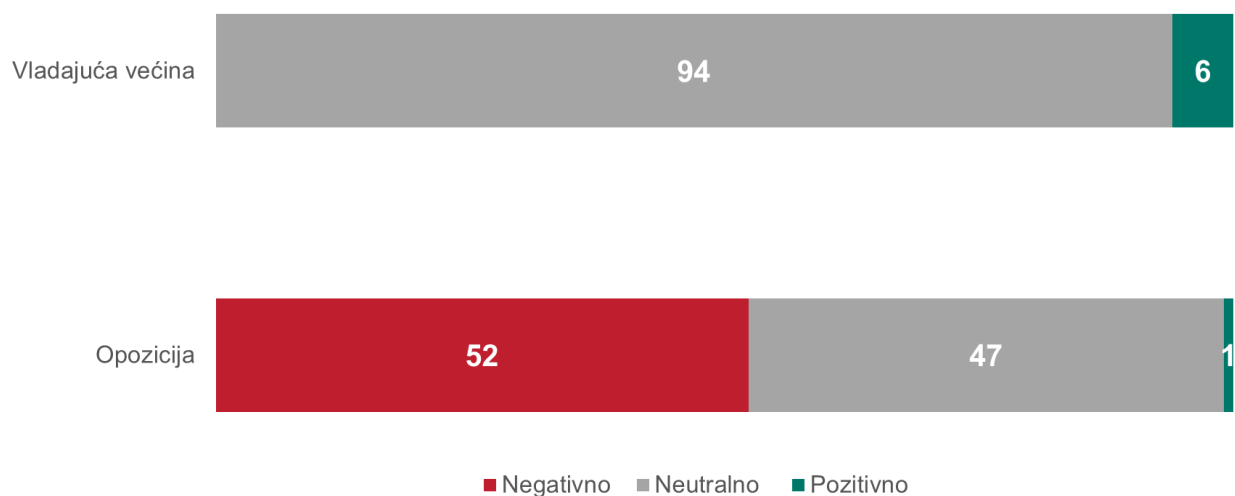
⁶¹ Danas, „Ko je patrijarh srpske opozicije?“. Dejan Žujović odgovara na optužbe na račun potpisa za beogradske izbore, <https://link.crta.rs/n1>

Grafikon 4. Poređenje izveštavanja televizija sa nacionalnom pokrivenošću u centralnim vestima prema zastupljenosti političkih aktera po mesecima (januar 2023 - april 2024)



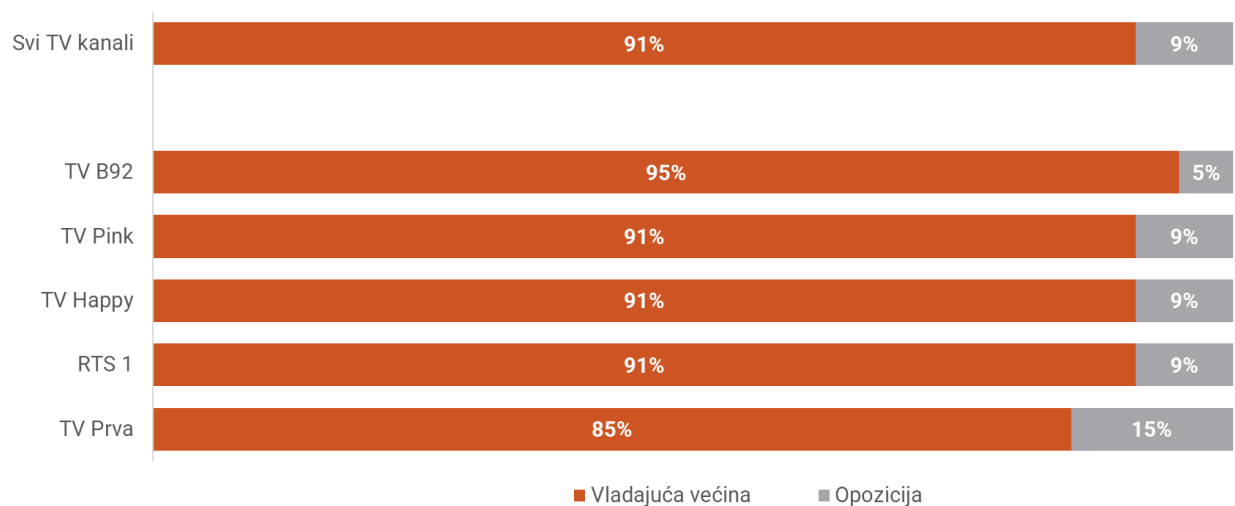
Medijsko izveštavanje je **pristrasno i polarizujuće u korist predstavnika vlasti**, koji su prikazani u neutralnom ili pozitivnom svetlu, dok je ton izveštavanja o opoziciji pretežno negativan. Tokom kampanje, televizije o vlasti nisu izveštavale u negativnom tonu. Najzastupljeniji je bio neutralan ton (94 odsto). S druge strane, opozicija je uglavnom negativno prikazivana (u 52 odsto vremena u kojem je zastupljena), zatim neutralno (47 odsto) i retko pozitivno (jedan odsto) (Grafikon 5). Osim toga, predstavnici vlasti su dominirali u direktnom obraćanju publici (71 odsto), dok se o predstavnicima opozicije najčešće govorilo u trećem licu (90 odsto).

Grafikon 5. Ton izveštavanja o političkim akterima u centralnim vestima pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću u izbornoj kampanji za beogradske izbore

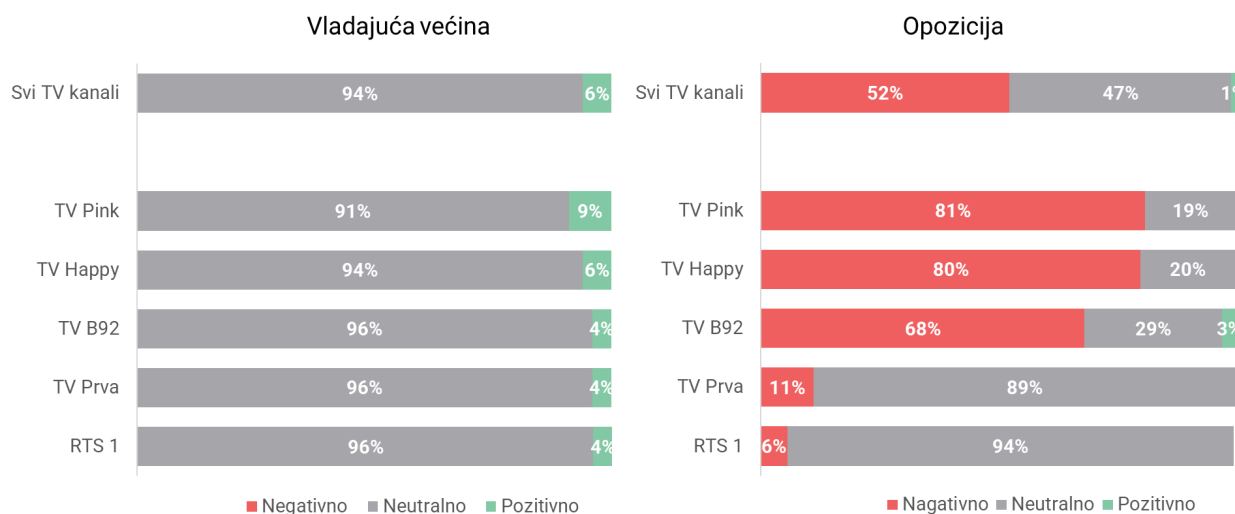


Nema značajnih razlika u pogledu zastupljenosti političkih aktera u centralnim vestima među televizijama s nacionalnom pokrivenošću. Ipak, po navijačkom izveštavanju se izdvajaju televizija B92, koja je najviše vremena posvetila predstavnicima vlasti (95 odsto) (Grafikon 6), dok su televizije Happy i Pink najviše izveštavale negativno o opoziciji (Grafikon 7). Te televizije nisu negativno izveštavale o vlasti.

Grafikon 6. Zastupljenost političkih aktera u centralnim vestima pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću u izbornoj kampanji za beogradske izbore

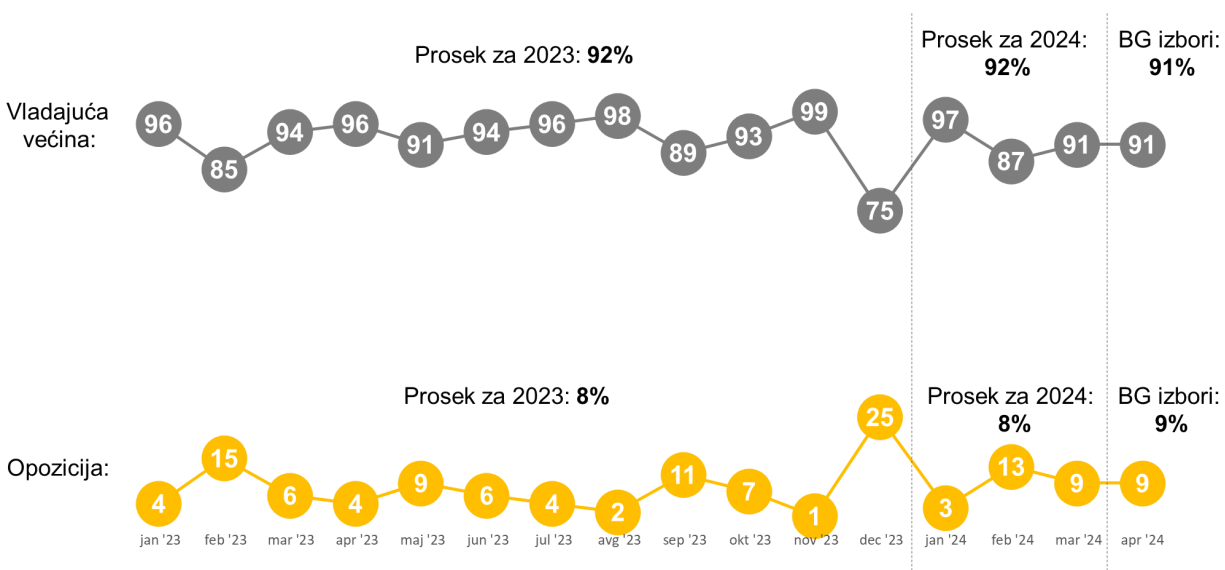


Grafikon 7. Ton izveštavanja o političkim akterima u centralnim vestima pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću u izbornoj kampanji za beogradske izbore



Izveštavanje RTS-a u okviru Dnevnika 2 karakteriše **značajna pristrasnost u korist vladajuće većine**. Zastupljenost aktera bloka na vlasti tokom 2023. i 2024. u proseku iznosi 92 odsto, a tako je i tokom izborne kampanje za beogradske izbore - vladajućoj većini opredeljeno je 91 odsto vremena (Grafikon 8). Disbalans je bio još vidljiviji tokom decembarskih izbora 2023. godine kada je opozicija bila prisutna isključivo u izbornim blokovima.⁶²

Grafikon 8. Poređenje izveštavanja RTS-a u Dnevniku 2 prema zastupljenosti političkih aktera po mesecima (januar 2023 - april 2024)



⁶² Crta, Završni izveštaj Posmatračke misije Crte, <https://link.crta.rs/mo>

Iako RTS izveštava nešto neutralnije i o predstavnicima vlasti i o predstavnicima opozicije u poređenju s komercijalnim televizijama, pristrasno izveštavanje u korist vladajuće većine je evidentno - predstavljena je najčešće neutralno (96 odsto), zatim pozitivno (4 odsto) i gotovo nikada negativno (manje od jedan odsto). Predstavници opozicije su predstavljeni najčešće neutralno (94 odsto), zatim negativno (šest odsto), dok o opozicij nije bilo pozitivnog izveštavanja u prvom delu kampanje (Grafikon 7).

Tokom tekuće izborne kampanje predstavnicima vladajuće većine je na RTS-u data prilika da se direktno obrate javnosti u 69 odsto emitovanog vremena, dok se o njima pričalo u preostalih 31 odsto. S druge strane, opozicija je imala mogućnost da se direktno obrati publici u prvom licu u 39 odsto opredeljenog joj vremena, dok su o njoj u preostalih 62 odsto vremena govorili novinari ili njihovi sagovornici.

6.2.2 Uloga predsednika Srbije u izbornoj kampanji

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić ostaje najdominantnija politička figura uprkos činjenici da su raspisani beogradski izbori. On je u centralnim vestima predstavljen najčešće neutralno (91 odsto) ili pozitivno (devet odsto), bez ijednog negativnog prikazivanja. Od početka 2024. godine, Posmatračka misija Crte zabeležila je **89 direktnih obraćanja predsednika Aleksandra Vučića** na televizijama, od kojih je **25 bilo u periodu od početka kampanje za beogradske izbore**. U toku kampanje, predsednik Vučić je imao četiri intervju: dva na RTS-u i po jedan na TV Pink i TV Informer.

Veličanje predsednika Vučića evidentna je i kroz učestalu promociju infrastrukturnih projekata i drugih inicijativa na državnom i gradskom⁶³ nivou. Od početka kampanje za beogradske izbore Crta je zabeležila najmanje **40 priloga u vestima u kojima su građani⁶⁴, mediji⁶⁵, predstavnici lokalnih vlasti⁶⁶, i državni funkcioneri⁶⁷ i direktori javnih ustanova⁶⁸ i preduzeća⁶⁹ isticali predsednikov doprinos u realizaciji infrastrukturnih projekata i drugih inicijativa koje su doprinele unapređenju kvaliteta života građana.**

6.2.3 Jezik medija u službi produbljivanja podela u društvu

Televizija Pink je uvela poseban programski sadržaj "Beogradske vesti", koji se emituje dva puta dnevno u sklopu centralnih vesti. Taj program je ispunjen **prilozima koji slave uspehe gradske vlasti**, u vidu izveštaja o aktivnostima kao što su otvaranja jaslica, vrtića, dečijih igrališta, obnove domova zdravlja i puteva, dodele novčane pomoći građanima Beograda. Poseban fokus stavljen je na velike projekte kao što su "Beograd na vodi", tržni centar Galerija, Expo 2027 i početak izgradnje depoa za budući metro u Beogradu. **Glorifikacija gradske vlasti ogleda se i**

⁶³ TV Pink, Beogradske vesti, 8., 9., 13. i 14.4.2024., <https://link.crta.rs/n5>

⁶⁴ TV Pink, Nacionalni dnevnik, 7. 4. 2024., <https://link.crta.rs/n6>

⁶⁵ TV Pink, Nacionalni dnevnik, 4.4.2024., <https://link.crta.rs/n7>

⁶⁶ TV Pink, Nacionalni dnevnik, 16.4.2024., <https://link.crta.rs/n8>

⁶⁷ TV B92, Vesti u 16, 26.4.2024., <https://link.crta.rs/n9>

⁶⁸ TV Prva, Vesti u 18, 23.4.2024., <https://link.crta.rs/na>

⁶⁹ TV Pink, Nacionalni dnevnik, 20.4.2024., <https://link.crta.rs/nb>

kroz priloge u kojima građani izražavaju zadovoljstvo zbog realizovanih projekata i zahvaljuju se predsedniku i drugim predstavnicima vlasti. U tim priložima se opozicija predstavlja kao grupa kritičara bez argumenata i kočničara progresa u glavnom gradu.

Tokom izborne kampanje, Crta je beležila gostovanja sagovornika u jutranjim programima i drugim društveno-političkim emisijama. Broj gostovanja na nacionalnim televizijama bio je značaja - iznad 870. **Od 85 gostovanja političkih aktera, 79 je bilo namenjeno predstavnicima vlasti dok su predstavnici opozicije imali samo šest gostovanja.** Među najčešćim gostima su bili Ivica Dačić (sedam puta), Ana Brnabić (pet puta) i Vojislav Šešelj (četiri puta), dok su predstavnici opozicije zabeležili po jedno gostovanje, i to Biljana Đorđević i Borko Stefanović na RTS-u, Čedomir Jovanović na televiziji Happy, te Saša Radulović, Vladimir Gajić i Zoran Lutovac na televiziji Prva.

Gosti jutarnjih programa na kanalima s nacionalnom pokrivenošću najčešće bi se mogli opisati kao provladini gosti. Diskredituju opoziciju narativima koji se mogu grupisati u tri šire kategorije:

Antisrpski narativ koji se fokusira na predstavljanje opozicije kao "poslušnika" Zapada i zagovornika antinarodnih interesa. Opisuje ih kao one koji "mole Zapad da poništi rezultate izbora" ili koji čak "žele, zajedno sa Zapadom, da okupiraju Srbiju". Takođe, tvrdi se da opozicija "ne razgovara s narodom", da su "besni na narod" jer ne podržava njihove politike.

Narativ o nedostatku političkog programa je takođe učestalo korišćen kao alat za kritiku opozicije, s tvrdnjom da njihov jedini program obuhvata protivljenje Aleksandru Vučiću. Opozicija se prikazuje kao grupa koja nema jasnu viziju ili konstruktivne politike, već se primarno fokusira na destrukciju i kritiku postojeće vlasti. Optužbe se kreću od "destruktivne agende" do "korišćenja nasilja", a često se navodi da opozicija "odbija dijalog" i "postavlja ultimatum", sugerišući da su nepripremljeni i nevoljni za političke kompromise. U kontekstu izbora, tvrdi se da opozicija "beži od odgovornosti" i da je njihova strategija "traženje alibija" za slab rejting.

Narativ o nedostatku nezavisnosti u donošenju odluka. Konačno, kritike se često fokusiraju na navodnu unutrašnju dezorganizaciju i zavisnost opozicije od pojedinih figura, posebno Dragana Đilasa. On se opisuje kao "bahat" i "vlasnik opozicije", što implicira da njegove lične ambicije diktiraju politiku celokupne opozicije. Takvi narativi stvaraju sliku da je opozicija opterećena internim konfliktima i da nema koherentnu političku strategiju.

6.3. Regulatorno telo za elektronske medije u beogradskim izborima 2024.

Regulatorno telo za elektronske medije nije utvrdilo plan nadzora nad izvršavanjem obaveza pružalaca medijskih usluga u odnosu na izbornu kampanju za lokalne izbore koji će biti održani 2. juna 2024. godine. **Prema nezvaničnim informacijama, REM neće sprovesti monitoring izborne kampanje.**⁷⁰

⁷⁰ Odredbom člana 33. stav 4. Zakona o elektronskim medijima propisano je da je *Regulator dužan da u plan nadzora za godinu u kojoj se održavaju izbori uvrsti nadzor nad usklađenošću sa odredbama zakona i drugih propisa koje uređuju postupanje*

Nekoliko dana nakon raspisivanja izbora za odbornike u Skupštini grada Beograda, REM je započeo javnu raspravu o nacrtima čak petnaest pravilnika čije usvajanje spada u njegovu nadležnost.⁷¹ Ova rasprava trajala je od 5. do 25. aprila 2024.⁷² **Regulator je za dvadeset dana, što je najkraći zakonom propisan rok za sprovođenje javne rasprave, obuhvatio raspravu o petnaest različitih dokumenata, uključujući Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje.** Pozitivnom se može okarakterisati okolnost da je REM prvi put nakon 2019. godine **pokazao spremnost da obavezujućim podzakonskim aktom definiše obaveze komercijalnih pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje.**⁷³ Međutim, propuštena je prilika da se kroz javnu raspravu razmotre najbolja rešenja koja bi trebalo da budu sadržana u ovim izuzetno važnim regulatornim aktima.⁷⁴

REM nije blagovremeno pripremio Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje pre lokalnih izbora koji će se održati 2. juna 2024. Čak i ukoliko pravilnik stupi na snagu tokom trajanja kampanje, biće u primeni samo tokom kratkog dela kampanje i neće napraviti značajnu razliku u obavezama televizija.

pružalaca medijskih usluga u vezi sa izbornom kampanjom, uključujući i kampanju državnih funkcionera (...) Ako su izbori naknadno raspisani nakon donošenja plana nadzora, Regulator menja plan nadzora za tu godinu bez odlaganja, a najkasnije u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora i uvršćuje navedeni nadzor i ciljeve u vezi sa njim. Iz citiranih odredaba zakona ne proizlazi da je Regulator oslobođen ove obaveze kada su u pitanju lokalni izbori. Pritom, naročito treba imati u vidu da zakon obaveze pružalaca medijskih usluga tokom kampanje uspostavlja i u odnosu na izbore odbornika u lokalnim skupštinama 8pogledati član 62. stav 7. Zakona o elektronskim medijima)

⁷¹ Radi se o petnaest ključnih podzakonskih akata kojima se definišu različite obaveze pružalaca medijskih usluga

⁷² Naime, REM je novim Zakonom o elektronskim medijima obavezan da u roku od šest meseci od dana stupanja na stagu tog zakona uskladi postojeće pravilnike sa novim zakonom. Taj rok ističe 7. maja 2024. godine.

⁷³ Regulatorno telo za elektronske medije, Nacrt pravilnika o načinu izvršavanja obaveza pmu tokom izborne kampanje, <https://link.crta.rs/np>

⁷⁴ Grupa od 15 organizacija civilnog društva koje se bave slobodom medija apelovale su na REM da produži javnu raspravu, upravo kako bi bilo vremena da se upoznaju sa svim nacrtima pravilnika kao i da izrade pisane primedbe i sugestije na svaki od njih. <https://link.crta.rs/nq> REM je odbio da produži javnu raspravu pravdajući takav stav istekom zakonskog za usvajanje podzakonske regulative. <https://link.crta.rs/nr>

Metodologija

Crta u svojstvu nezavisne domaće posmatračke misije prati celokupan izborni proces za izbor odbornika Skupštine Grada Beograda 2. juna 2024. godine, po međunarodnim standardima za nestranačko i nepristrasno posmatranje izbora: Deklaraciji o principima za međunarodno posmatranje izbora,⁷⁵ Kodeksu ponašanja za međunarodne posmatrače izbora, Deklaraciji o principima za nepartijsko posmatranje izbora od strane građanskih organizacija⁷⁶ i Kodeksu ponašanja za nepartijske posmatrače.

Metodologija posmatranja izbora obuhvata tri perioda: pre izbornog dana (dugoročno posmatranje), posmatranje izbornog dana (kratkoročno posmatranje) i period nakon izbornog dana. Metodologija posmatranja tokom svake faze omogućava Posmatračkoj misiji Crte da na dnevnom nivou prikuplja i obrađuje relevantne informacije o kampanji koja je vođena za izbor odbornika Gradske skupštine Grada Beograda.

Dugoročno posmatranje izbora

Tim dugoročnog posmatranja broji skoro 50 članova koji posmatra i analizira pravni okvir, izbornu administraciju, sve faze izbornog procesa do izbornog dana - uključujući proces kandidovanja, utvrđivanja biračkih mesta, kretanje i zaključenje broja birača, itd. - kampanju na terenu i u medijima, izveštavaju javnost na osnovu nalaza posmatranja i pružaju pravnu podršku građanima da ostvare svoja prava.

Pravni tim Posmatračke misije Crte prati sve sednice Gradske izborne komisije Grada Beograda, ali i prikuplja informacije o radu lokalnih izbornih komisija s obzirom na paralelno održavanje izbora za skupštine 17 gradskih opština u Beogradu. Ovakav pristup omogućava sveobuhvatan uvid u organizovanje i sprovođenje izbora, kao i procesne i pravne postupke u zaštiti izbornog prava, postupke ponavljanja izbora, i utvrđivanje konačnih rezultata.

Poseban tim za dugoročno posmatranje izbora na terenu prati aktivnosti političkih stranaka, aktivnosti lokalnih vlasti i najviših javnih funkcionera. Tim od 14 posmatrača prikuplja podatke praćenjem društvenih mreža, obilaskom događaja i kroz razgovore sa građanima, predstavnicima institucija i drugim relevantnim akterima. Od raspisivanja izbora do kraja aprila Crtini posmatrači su zabeležili preko 1.500 aktivnosti političkih stranaka, predstavnika vlasti i najviših javnih funkcionera. Crtin tim dugoročnih posmatrača na terenu je obavio i 27 dubinskih intervjua i više od 20 razgovora sa građanima.

Monitoring medija Posmatračke misije Crte podrazumeva praćenje zastupljenosti različitih političkih aktera i način izveštavanja o političkim akterima. Cilj je razumevanje prisustva i kvaliteta političkog pluralizma u medijima i nivoa medijske profesionalnosti u odnosu na sve

⁷⁵ National Democratic Institute, "Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers", 27. oktobar 2005, <https://link.crta.rs/nc>

⁷⁶ National Democratic Institute, "Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Nonpartisan Citizen Election Observers and Monitors", 3. april, 2012, <https://link.crta.rs/nd>

aktere na političkoj sceni. Crtini posmatrači, obučeni po najvišim međunarodnim standardima za posmatranje medija u izbornom procesu, posmatraju centralne vesti televizija sa nacionalnom pokrivenošću: RTS 1, TV Pink, TV Prva, TV Happy i TV B92.

Zastupljenost političkih aktera se meri beleženjem osnovne jedinice - sekunde koju je svakom političkom akteru posvetila svaka posmatrana televizija. Tonalitet političkih aktera se određuje na trostepenoj skali od negativnog do pozitivnog. Negativan tonalitet odražava napadanje ili neprijateljsko ili nepovoljno izveštavanje o političkom akteru, neutralan tonalitet iznošenje činjenica bez napadačkog ili afirmativnog izveštavanja, dok pozitivan tonalitet odražava afirmativno i navijačko izveštavanje o političkom akteru. Merene su i sekunde koje su politički akteri imali u aktivnoj i pasivnoj ulozi. U aktivnoj ulozi politički akter je prisutan u video-tonskom obraćanju iz prvog lica, dok u pasivnoj o političkom akteru govore novinari, voditelji, prezenteri ili drugi učesnici programa. Detaljnu metodologiju posmatranja medija možete pročitati na sajtu Crte.⁷⁷

O Posmatračkoj misiji Crte

Crta je nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva posvećena razvoju demokratske kulture i građanskog aktivizma. Kreiranjem predloga javnih politika, zastupanjem principa odgovornog ponašanja vlasti i državnih institucija i edukacijom građana o njihovim političkim pravima Crta se zalaže za uspostavljanje vladavine prava i razvoj demokratskog dijaloga.

Od 2016. godine Crta se bavi posmatranjem izbora na nacionalnom i lokalnom nivou. Crta koordinira rad mreže "Građani na straži," koja broji više hiljada građana osposobljenih da nadziru regularnost glasanja. Kontinuirana borba za unapređenje uslova za poštene i slobodne izbore je kičma svih Crtinih aktivnosti.

Crta izbore posmatra u skladu sa međunarodnim standardima i pravilima građanskog posmatranja. Crta je od 2016. godine pratila sve nacionalne (parlamentarne i predsedničke), i beogradske izbore kao i lokalne izbore u Zaječaru i Pećincima 2017. godine, u Lučanima 2018. godine.

Crtini nalazi i preporuke iz prethodnih izbornih procesa komplementarni su sa nalazima i preporukama međunarodne posmatračke misije OEBS/ODHIR. Zbog poštovanja međunarodnih standarda za nezavisno, građansko posmatranje izbora Crta je članica Evropske mreže organizacija koje se bave posmatranjem izbora ([ENEMO](#)) kao i Globalne mreže organizacija koje se bave posmatranjem izbora ([GNDEM](#)).

Za više informacija kontaktirajte Jovanu Đurbabić na e-mail: jovana.djurbabic@crt.rs

⁷⁷ Crta, "Metodologija monitoringa medija političkog pluralizma", <https://link.crt.rs/3c>