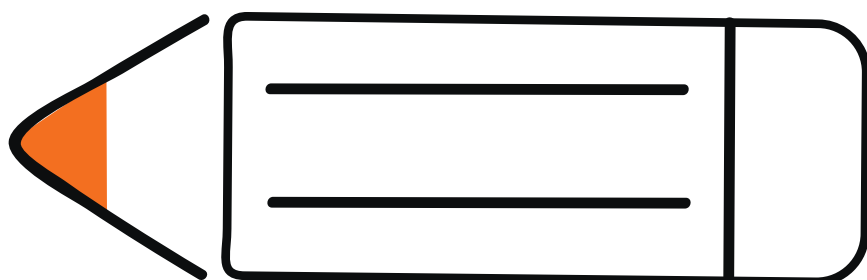
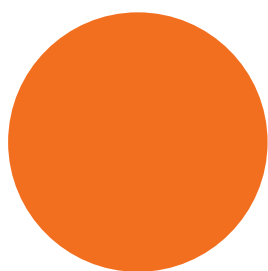
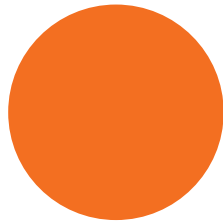
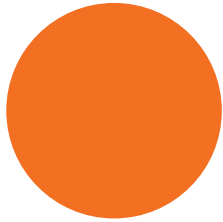


CRTA:

**PREPORUKE
ZA POŠTENE
I SLOBODNE
IZBORE**



novembar 2022. godine



POŠTENI IZBORI: RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U KAMPANJI

Da bi izbori mogli biti poštteni, uslov je da učesnici u izbornoj kampanji nastupaju s približno jednakih pozicija. Srbija se potpisivanjem Kopenhagenskog dokumenta (KD) obavezala da će poštovati prava svojih građana da učestvuju u vlasti, bilo direktno ili putem predstavnika, slobodno izabranih putem poštenog izbornog procesa (KD 6). Zakoni države moraju omogućiti vođenje političkih kampanja u poštenoj i slobodnoj atmosferi, u kojoj političke partije i kandidati neće biti sprečeni da slobodno predstavljaju svoje stavove i mišljenja (7.7). Da bi se to ostvarilo potrebno je da se: obezbedi ravnopravnost učesnika u procesu kandidovanja, spreče zloupotrebe u finansiranju izborne kampanje, i spreče zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji, kao i da se unapredi postupanje Agencije za sprečavanje korupcije u izbornom procesu. Osim toga, neophodno je obezbediti ravnopravnu medijsku zastupljenost, slobodu izbora, adekvatnu zaštitu izbornih prava i integritet izbornog procesa kroz bolje regulisanje rada izborne administracije.

PREPORUKA 1 / OBEZBEDITI RAVNOPRAVNOST UČESNIKA U PROCESU KANDIDOVANJA

Građani imaju pravo da se kandiduju za političke i javne funkcije, kao pojedinci ili predstavnici političkih partija i organizacija, bez diskriminacije (KD 7.5). Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije (VK) navodi da prilikom podnošenja kandidatura moraju postojati jasna pravila za proveru potpisa (VK I.1.3.iii), kao i da se provera potpisa mora okončati pre početka izborne kampanje (I.1.3.v). Posebna pravila kojim se nacionalnim manjinama predviđaju odstupanja od uobičajenih procedura u načelu nisu u suprotnosti s jednakim pravom glasa (I.2.4.b). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Uvesti obavezu da nosilac liste bude kandidat na izborima

Kako bi se ostvarilo načelo odgovornosti političkih predstavnika prema biračima, potrebno je promeniti odredbu Zakona o izboru Narodnih poslanika (član 69 stav 4) kao i odredbu Zakona o lokalnim izborima, (član 39 stav 1) u pravcu uvođenja obaveze da nosilac liste na izborima mora biti i kandidat na tim istim izborima.

b. Uskladiti izborne zakone sa Zakonom o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa

Potrebno je uskladiti odredbe izbornih zakona sa odgovarajućim odredbama člana 29. Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa ("Sl. glasnik RS", br. 93/2014, 22/2015 i 87/2018). U tom smislu, potrebno je u izbornim zakonima propisati da će samo izuzetno, u gradovima i opštinama za koje nisu imenovani javni beležnici, potpise, rukopise i prepise overavati osnovni sudovi, sudske jedinice, kao i prijemne kancelarije osnovnih sudova, u skladu sa članom 13. st. 4. i 5. Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava („Službeni glasnik RS”, broj 101/13), odnosno opštinske uprave kao povereni posao, a do imenovanja javnih beležnika. Ukoliko overa potpisa podrške birača bude na ovaj način uređena, preventivno će se delovati u

pravcu eliminisanja bilo kakvih manipulacija i zloupotreba overivača, što jeste bio prepoznati problem u izbornim procesima 2020. i 2022.godine.

c. Razdvojiti proces predaje izbornih lista i zvaničnog početka izborne kampanje

Izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o izboru predsednika Republike kao i Zakona o lokalnim izborima, potrebno je razdvojiti proces predaje izbornih lista i proces prikupljanja izjava podrške birača od same kampanje. Na ovaj način kampanja bi zvanično počela tek kada izborna komisija usvoji zbirnu izbornu listu odnosno listu kandidata za izbor predsednika Republike. Predaja izbornih lista bi bila poseban proces koji traje odvojeno od izborne kampanje i trajala bi određeno vreme. Dok traje predaja izbornih listâ, bile bi zabranjene sve aktivnosti u okviru vođenja izborne kampanje i na taj način bi bila unapređenja ravnopravnost svih učesnika u kampanji.

d. Vratiti pređašnja zakonska rešenja u pogledu potrebnog broja potpisa za kandidovanje na lokalnim izborima

Novousvojenim Zakonom o lokalnim izborima u članu 43. propisano je da se za kandidovanje izborne liste broj potpisa utvrđuje u odnosu na broj birača u određenoj lokalnoj samoupra vi. To znači da bi stranke ili grupe građana koje bi predložile manji broj kandidata na izbornim listama, morale da obezbede maksimalan predviđen broj potpisa, što ih stavlja u nejednak i neravnopravan položaj i čini izbornu trku neravnopravnom i pogodnom za stranke koje su već dugo na političkoj sceni.

Predlog je da se omogući veće učešće stranaka i pokreta tako što bi se izmenio stav 1. člana 43. Zakona o lokalnim izborima, koji bi glasio: "Za proglašenje izborne liste potrebno je da je svojim potpisima podrži najmanje 30 birača po predlogu za svakog kandidata na izbornoj listi. Predlagač mora na izbornoj listi imati najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira" i dodao novi stav 2. koji glasi: "U jedinicama lokalne samouprave koje imaju manje od 20.000 birača, izborne liste iz stava 1. ovog člana utvrđene su i kada ih svojim potpisom podrži najmanje 200 birača."

e. Precizno urediti nadležnost i način utvrđivanja statusa izborne liste nacionalne manjine

Na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika, RIK dodeljuje status i procenjuje potencijalnu zloupotrebu statusa izborne liste nacionalne manjine potpuno samostalno i na osnovu kriterijuma koji nisu definisani u skladu sa Zakonom o političkim strankama.

Neophodno je precizno definisati koji organ nadzire delovanje političkih stranaka nacionalnih manjina, te koji organ vodi računa o potencijalnoj zloupotrebi u izbornom procesu, kao i kriterijume na osnovu kojih se utvrđuje postojanje zloupotrebe, vodeći računa o Ustavom zagarantovanim pravima povodom nacionalne pripadnosti pred svim nadležnim organima. Bez promene Zakona o političkim strankama ove promene nisu moguće i one zahtevaju širi društveni dijalog o tome šta su uslovi za rad i delovanje stranaka nacionalnih manjina.

Potrebno je uspostaviti koordinaciju rada Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Republičke izborne komisije, radi donošenja napred navedenih kriterijuma i utvrđivanja konkretne podele nadležnosti između ovih organa, te odgovarajućih zakonskih izmena koje bi onemogućili zloupotrebu ovog statusa u praksi.

f. Zabraniti upotrebu grba i zastave u kampanji učesnika

Iz izbornog procesa u izborni proces se beleže pojave stranačkih aktivista u kampanji koji nose zvanična obeležja Republike Srbije, državnu zastavu i grb na promotivnim stranačkim uniformama. Ovakvom praksom se mogu dovesti u zabludu građani u smislu da stranačke promotivne aktivnosti imaju podršku zvaničnih organa Republike Srbije. Zbog toga bi u Zakonu o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije trebalo uvesti zabranu upotrebe zvaničnih simbola Republike Srbije na promotivnim materijalima političkih stranaka.

PREPORUKA 2 / SPREČITI ZLOUPOTREBE U FINANSIRANJU IZBORNE KAMPANJE

Država se prihvatanjem Kopenhagenskog dokumenta obavezala da obezbedi neophodne zakonske garancije koje bi političkim partijama i organizacijama omogućile da se međusobno takmiče po osnovu jednakog tretmana u odnosu prema vlastima (KD 7.6). Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije navodi da finansiranje političkih stranaka, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno (VK I.2.3.d), kao i da načelo ravnopravnosti može nekada dovesti do ograničenja sredstava za političke stranke (I.2.3.e). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

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

Izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014. godine su omogućile političkim subjektima da sredstva koja dobiju iz javnih izvora za svoj redovan rad koriste i za troškove izborne kampanje. Na ovaj način je uvedena mogućnost da se sredstva poreskih obveznika koriste za drugačiju namenu od prvobitne. Ovakva zakonska mogućnost dovodi do neravnopravnosti političkih subjekata i stvaranja velike razlike i jaza između političkih stranaka koji imaju višegodišnji staž u Skupštini i novoformiranih grupa građana i drugih političkih subjekata koji nemaju svoje predstavnike u Skupštini. Zbog toga je potrebno dopuniti odredbu iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koja omogućava trošenje sredstava namenjenih redovnom radu za finansiranje kampanje (čl. 24 st.4) tako da iznos ovih sredstava bude ograničen na sumu koja će biti određena zakonom.

b. Zakonom propisati sadržinu konačnog i preliminarog izveštaja o troškovima izborne kampanje

Potrebno je dopuniti član 29. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti na taj način što bi se detaljnije propisala sadržina konačnog i preliminarog izveštaja o troškovima izborne kampanje.

Trenutno zakonsko rešenje nedovoljno precizno propisuje sadržinu izveštaja i upućuje na podzakonski akt (pravilnik) koji donosi direktor Agencije. Kako bi se obezbedilo ostvarivanje načela pravne sigurnosti, potrebno je da se u samom zakonu detaljnije propiše sadržina izveštaja o troškovima izborne kampanje, dok bi direktor Agencije za sprečavanje korupcije zadržao nadležnost da donosi pravilnik kojim se propisuje obrazac izveštaja i način podnošenja izveštaja.

c. Uvesti zabranu organizovanja aktivnosti humanitarnog karaktera od strane političkih subjekata

Pored postojeće zabrane finansiranja aktivnosti humanitarnog karaktera u toku izborne kampanje, potrebno je propisati i zabranu organizovanja i sprovođenja ovakvih aktivnosti od strane političkih subjekata, odnosno izričito propisati da se ovakve aktivnosti ne mogu smatrati aktivnostima izborne kampanje u smislu odredbe člana 2 Alineja 5 ZoFPA. U praksi se pokazalo da se politički subjekti pred Agencijom izjašnjavaju da humanitarne aktivnosti nisu finansirane od strane političkog subjekta već od strane članova i simpatizera, a sami politički subjekti koriste takve aktivnosti za sopstvenu promociju u toku izborne kampanje. U tom smislu, potrebno je izmenama i dopunama ZoFPA u potpunosti sprečiti organizovanje i sprovođenje aktivnosti humanitarnog karaktera. Zakonom o političkim strankama propisano je da se političke stranke formiraju „radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima“, a ne radi organizovanja i sprovođenja aktivnosti humanitarnog karaktera.

PREPORUKA 3 / SPREČITI ZLOUPOTREBE JAVNIH RESURSA U IZBORNOJ KAMPANJI

Kopenhagenski dokument predviđa jasno razdvajanje države i političkih partija (KD 5.4). Kodeks dobre prakse ističe princip jednakih mogućnosti, obezbeđivanja ravnopravnosti stranaka i kandidata (VK 1.2.3.a). Da bi se ona ostvarila, nužno je da državne vlasti imaju neutralan stav prema učesnicima, naročito u odnosu na izbornu kampanju (1.2.3.a.i) i javno finansiranje stranaka i kampanje (1.2.3.a.iii). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Obezbediti dosledno tumačenje zakonskih odredbi o zloupotrebi javnih resursa

Uprkos izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (Zakona o sprečavanju korupcije), usvojenim u decembru 2019. godine, kojima je preciznije definisan pojam javnih resursa kao i uvođenjem kratkih rokova za postupanje u kampanji, čime je određenoj meri unapređeno postupanje Agencije po prijavama, i dalje je ostalo sporno kako Agencija tumači ove odredbe u pojedinim postupcima protiv javnih funkcionera. Primera radi, u situacijama kada javni funkcioneri koriste javne skupove i susrete koje imaju u svojstvu javnog funkcionera za promociju političke stranke čiji su članovi i funkcioneri, Agencija zauzima stav da nije povređen Zakon o sprečavanju korupcije jer je javni funkcioner samo odgovarao na novinarska pitanja. Dakle, postavljanjem odgovarajućih pitanja i nejasnim označavanjem (potpisivanjem) javnog funkcionera u prilogu (npr. „Mihajlovićeva“ umesto „ministarka rudarstva i energetike“) izbegavaju se propisi o zabrani zloupotrebe javnih resursa od strane javnih funkcionera, pre svega obaveza javnog funkcionera da nedvosmisleno predoči sagovornici kada iznosi stav organa u kojem obavlja funkciju, a kada političke stranke čiji je član.

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

Izmenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima u decembru 2019. godine precizirana je odgovornost direktora koji koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara javnog preduzeća bez naknade. Izmenama je predviđeno i da se direktori razrešavaju i ukoliko im je bilo poznato da zaposleni ili angažovani po drugom osnovu zloupotrebljava javne resurse preduzeća u političke i stranačke svrhe, a nisu preduzeli radnje da to spreče. Kako bi ove izmene dale rezultate u praksi, neophodno je da nadležne institucije dosledno sankcionišu odgovorne za nepoštovanje zakona.

c. Zabraniti javnim funkcionerima na svim nivoima vlasti da u izbornoj kampanji aktivno učestvuju na javnim događajima koji promovišu planove ili rezultate rada javnih organa, organizacija i javnih službi

Izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije tako da svim javnim funkcionerima bude zabranjeno da tokom trajanja izborne kampanje aktivno učestvuju na javnim okupljanjima koja promovišu planove i rezultate rada javnih organa, organizacija i javnih službi, koja imaju za povod započinjanje izgradnje ili puštanje u upotrebu objekata koji su izgrađeni sredstvima iz budžeta ili javnih fondova, ili od strane drugih pravnih lica koja raspolažu državnim kapitalom. Pored toga, potrebno je pronaći adekvatno rešenje koje bi onemogućilo funkcionerima da zloupotrebljavaju resurse tokom trajanja kampanje. U slučaju kršenja ove pravne norme, potrebno je predvideti odgovarajuće prekršajne kazne za javne funkcionere.

d. Zabraniti vanrednu dodelu budžetskih i drugih javnih sredstava tokom trajanja izborne kampanje, kao i trideset dana pre i posle kampanje

Potrebno je dopunama Zakona o sprečavanju korupcije zabraniti vanredno raspolaganje budžetskim i drugim javnim sredstvima tokom trajanja izborne kampanje, kao i 30 dana pre i nakon kampanje. Ova zabrana bi se konkretno odnosila na vanredne isplate plata, penzija, socijalnih davanja, isplate godišnjih ili jednokratnih transfera, dodele i isplate sredstava iz javnih fondova, bespovratne pomoći i drugih vanrednih socijalnih davanja. Osim toga, potrebno je zabraniti i pravnim licima čiji je osnivač, delimični i/ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave ili koje se finansira u celini ili pretežnim delom od strane budžetskih sredstava, da u ovom periodu vrši otpis različitih dugova građanima (npr. računi za utrošenu struju, vodu, odnošenje smeća ili druge vrste javno komunalnih usluga).

e. Proširiti zabranu zloupotrebe javnih resursa i na zaposlene u javnom sektoru koji nisu javni funkcioneri i državni službenici

Primena ove preporuke zahteva da se dopuni odredba člana 23 stav 2 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, tako što bi se zabrana zloupotrebe javnih resursa od strane političkih subjekata proširila i na sredstva kojima prilikom obavljanja svojih službenih dužnosti raspolažu zaposleni u javnim službama koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad ili gradska opština (npr. lekari), kao i zaposleni u javnim preduzećima i privrednim društvima, osnovanim za obavljanje delatnosti u oblastima u kojima se osnivaju javne službe (npr. zaposleni u JP EPS).

PREPORUKA 4 / UNAPREDITI POSTUPANJE AGENCIJE ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE

Kodeks dobre prakse obavezuje državne organe na poštovanje neutralnosti, koja se odnosi na kampanju i finansiranje stranaka i kandidata (VK I.3.1.a.iv) i zahteva da se sprovede zakonske sankcije u slučajevima povrede obaveze neutralnosti (I.3.1.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

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

Neophodno je izmeniti praksu Agencije za sprečavanje korupcije kako bi postupanje Agencije bilo u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i primerima najbolje međunarodne prakse. Imajući u vidu da Agencija, na osnovu relevantnih propisa, ima mogućnost da pokreće postupke u slučaju kršenja zakona i po službenoj dužnosti, potrebno je da dobijeno zakonsko ovlašćenje primenjuje u praksi. Naime, tokom izbornog ciklusa Agencija imenuje posmatrače koji su fokusirani na praćenje izborne kampanje, stoga je neophodno da u slučaju kršenja zakona Agencija pravovremenim postupanjem pokrene postupke i izrekne mere već tokom izbornog ciklusa, a ne eventualno nakon završetka izbornog procesa. Isto tako, potrebno je periodično objavljivati nalaze i izveštaje tokom posmatranog perioda izborne kampanje.

b. Uvesti rok za postupanje Agencije po prijavama fizičkih i pravnih lica zbog kršenja ZoFPA i Zakona o sprečavanju korupcije van izborne kampanje (rok 30 dana od dana podnošenja prijave)

Potrebno je dopuniti član ZoFPA dodavanjem novog stava koji bi glasio: "Agencija je dužna da po prijavi koja se odnosi na povredu ZoFPA, u roku od 30 dana od dana prijema potvrde da je politički subjekt obavešten o prijavi iz stava 2 ovog člana i ako su traženi, nakon isteka roka za dostavu podataka iz člana 32 st. 3 i 4 ovog zakona, donese rešenje kojim se utvrđuje da je ili da nije došlo do povrede ovog zakona". Na ovaj način bi se doprinelo većoj pravnoj sigurnosti u svim postupcima koje vodi Agencija izvan same izborne kampanje. Budući da rokovi za odlučivanje postoje kao propisani u kampanji (rok od 5 dana shodno hitnosti postupka), potrebno je da bude određen rok za postupanje Agencije i po prijavama koje su podnete van izborne kampanje.

Takođe, potrebno je razmotriti uvođenje dodatne obaveze za Agenciju u slučaju nepoštovanja propisanih rokova za donošenje odluke po prijavi. Ako Agencija u zakonom propisanom roku ne donese rešenje kojim se utvrđuje da je ili da nije došlo do povrede zakona, bila bi dužna da podnosioca prijave obavesti pismenim putem, a javnost objavljivanjem na veb-sajtu Agencije, o preduzetim radnjama u postupku po prijavi, kao i o razlozima zbog kojih nije doneto navedeno rešenje.

c. Unaprediti način objavljivanja odluka Agencije na veb prezentaciji

Agencija za sprečavanje korupcije redovno objavljuje odluke po prijavama građana tokom izbornog procesa, kada je reč o prijavama koje se odnose na kršenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. U cilju daljeg unapređenja transparentnosti rada Agencije i načina odlučivanja, potrebno je unaprediti prikaz odluka na sajtu i to na sledeći način: na stranici posvećenoj odlukama bi trebalo da se prikazuje i datum prijema prijave, protiv koga je podneta,

faza u kojoj se nalazi odlučivanje, sam tekst odluke sa datumom.

Potrebno je izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije tako što bi se uvela obaveza da Agencija u postupku utvrđivanja povrede odredbi Zakona o sprečavanju korupcije, kada odlučuje po prijavi koja se odnosi na povredu tog zakona u izbornoj kampanji, svoju odluku objavi na veb-sajtu Agencije u roku od 24h od donošenja odluke. Identična obaveza je već propisana odgovarajućim odredbama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

POŠTENI IZBORI:

RAVNOMERNA MEDIJSKA ZASTUPLJENOST

Drugi važan aspekt ravnopravnosti učesnika u izbornoj kampanji odnosi se na njihovu ravnomernu zastupljenost u medijima. Kopenhagenski dokument zahteva da vlada omogući političkim strankama i organizacijama da se međusobno takmiče na osnovu ravnopravnog tretmana pred zakonom i od strane vlasti (7.6). Dokument dalje propisuje da zakoni države moraju da omoguće vođenje političkih kampanja u poštenoj i slobodnoj atmosferi, kako za političke partije i kandidate, koji neće biti sprečeni da slobodno predstavljaju svoje stavove i mišljenja, tako i za birače koji ne mogu biti sprečeni da o njima budu informisani i da o njima diskutuju (7.7). Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a državni organi moraju poštovati obavezu neutralnosti u odnosu na medije (VK I.3.1.a.i). Za dostizanje ovih standarda bilo bi potrebno da se: spreči diskriminacija učesnika kampanje u medijima i da im se obezbedi ravnopravan pristup političkom oglašavanju, da se jasno definišu obaveze REM-a tokom izborne kampanje, kao i da se uvedu jasni mehanizmi za izbor i utvrđivanje odgovornosti Saveta REM-a.

PREPORUKA 5 / SPREČITI DISKRIMINACIJU UČESNIKA KAMPANJE U MEDIJIMA

Kopenhagenski dokument traži da se obezbedi da ne postoje nikakve pravne ili administrativne prepreke za nesmetani pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu (KD 7.8). Kodeks dobre prakse VK ističe da ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zajamčena, u odnosu na izbornu kampanju i medijsku pokrivenost, naročito od strane javnih medija (VK I.2.3.a.i,ii), kao i pristup medijima u privatnom vlasništvu (I.2.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

- a. Obezbediti doslednu primenu Zakona o elektronskim medijima kako bi podzakonski regulatorni okvir za postupanje u izbornoj kampanji na jednak način obavezivao sve pružaoce medijskih usluga

REM je uoči izborne kampanje 2022. godine nastavio sa praksom uspostavljenom pred izbore 2020. godine, kada je, bez jasnog obrazloženja i uporišta u Zakonu o elektronskim medijima

razdvojio regulativu kojom se preciziraju obaveze javnih medijskih servisa od obaveza ostalih pružalaca medijskih usluga, utvrdivši obaveze javnih medijskih servisa obavezujućim Pravilnikom a obaveze komercijalnih medija neobavezujućom Preporukom. Budući da ovakvo postupanje nije usaglašeno sa Zakonom o elektronskim medijima, neophodno je da REM ispuni svoju zakonsku obavezu i obavezujućim podzakonskim aktom reguliše obaveze svih pružalaca medijskih usluga, uključujući obavezu koja se odnose na obezbeđivanje učesnicima izbora zastupljenosti bez diskriminacije. U tom smislu, REM bi trebalo da usvoji novi pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje koji bi obavezivao kako javne medijske servise tako i komercijalne pružaoce medijskih usluga.

b. Precizirati obavezu pružalaca medijskih usluga da u toku izborne kampanje u svim vrstama programskih sadržaja obezbede zastupljenost bez diskriminacije

Neophodno je da REM novim podzakonskim aktom, obavezujućim za sve pružaoce medijskih usluga, izvrši preciziranje zakonom predviđene obaveze da učesnicima izbora obezbede „zastupljenosti bez diskriminacije”. Potrebno je propisati da se ova obaveza odnosi na celokupan program PMU, a ne samo na program označen kao izborni. Pružaoce medijskih usluga potrebno je obavezati da primene princip striktno jednakosti učesnika u izbornom programu, dok bi usvajanjem posebnog seta pravila trebalo neutralisati prednost koju, naročito u informativnom programu, predstavnici stranaka na vlasti dobijaju tokom izborne kampanje zahvaljujući funkciji koju obavljaju.

c. Odrediti jasne kriterijume za utvrđivanje privilegovanog položaja nosilaca javnih funkcija tokom izborne kampanje

Dopunama Zakona o elektronskim medijima potrebno je odrediti jasne kriterijume za utvrđivanje privilegovanog položaja nosilaca javnih funkcija tokom izborne kampanje, pri čemu će se smatrati da povlašćeni položaj postoji:

Ukoliko pružalac medijske usluge tokom kampanje izveštava o aktivnostima funkcionera koje ne predstavljaju saopštenja organa javne vlasti koja su hitne prirode i koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine;

Ukoliko je trajanje medijskog sadržaja u vezi sa aktivnostima funkcionera takvog obima da ne opravdava ostvarivanje prava građana na obaveštenost u smislu zakona koji uređuje javno informisanje;

Ukoliko je sadržina govora javnog funkcionera takva da može uticati na birače, a naročito ukoliko se u svom govoru osvrće na rezultate rada organa u kom obavlja funkciju, ukoliko izlaže delove programa učesnika izbora ili ukoliko svoje pojavljivanje u svojstvu funkcionera koristi kako bi diskreditovao druge političke subjekte ili kandidate.

Ukoliko pružalac medijske usluge vrši direktni ili odloženi prenos ceremonijalnih događaja kojima funkcioner prisustvuje;

Ukoliko pružalac medijske usluge tokom kampanje organizuje emisiju u kojoj funkcioner koji je kandidat ili istaknuti predstavnik političkog subjekta koji učestvuje u izbornoj trci promoviše rezultate rada organa vlasti.

Dodatno, potrebno je predvideti da će se informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera, za koje postoji uredničko opravdanje, u okviru informativnog programa vršiti tekstualno, bez audio i video snimka, u kratkim izveštajima (npr. ne dužim od dva minuta);

d. Garantovati opozicionim političkim subjektima pravo da iznesu stanovišta o temama o kojima su govorili predstavnici vlasti

Kako bi se dostigla neophodna objektivnost u izveštavanju, potrebno je da REM svojim podzakonskim aktom precizira da zakonom predviđena obaveza pružalaca medijske usluge da obezbede slobodno, istinito, objektivno, potpuno informisanje tokom izborne kampanje podrazumeva i obezbeđivanje mogućnosti opozicionim učesnicima izbora da, u okviru informativnog programa, iznesu svoje stanovište o temama od javnog interesa o kojima je pružalac medijske usluge izveštavao uz iznošenje stavova nosilaca vlasti.

e. Zabraniti prenošenje ili odloženo emitovanje integralnih predizbornih skupova političkih subjekata

Potrebno je pravilnikom REM-a jasno predvideti zabranu emitovanja prenosa ili snimaka predizbornih skupova političkih subjekata koji učestvuju na izborima, i umesto toga propisati mogućnost pružaocima medijske usluge da u toku kampanje u izbornom programu puštaju prilog s izbornog skupa u trajanju od najviše dva minuta.

f. Obavezati javne medijske servise da usvoje Kodeks ponašanja u toku izborne kampanje

U cilju dodatne afirmacije standarda ravnopravnog i nepristrasnog tretmana izbornih učesnika, potrebno je da javni medijski servisi usvoje kodekse ponašanje kojima bi uredili način ostvarivanja principa ravnomerne zastupljenosti u programu JMS, zabranu programskog favorizovanja ili diskriminacije (negativne kampanje) pojedinačnih političkih subjekata, pristup besplatnim terminima, kao i uređenje minimalnog pristupa javnim medijskim servisima u vezi sa oglašavanjem tokom izbornih kampanja. Osnovna svrha kodeksa bila bi dodatno ojačavanje profesionalnosti javnih medijskih servisa u pravcu podsticanja političkog pluralizma. Dodatno, preporučljivo je da javni medijski servisi usvoje i kodekse koji bi važili i van izborne kampanje, a kojima bi se bliže utvrdile njihove obaveze u pogledu ostvarivanja njihovih programskih funkcija u domenu podsticanja političkog pluralizma.

g. Razmotriti mogućnost skraćanja izborne tišine

Potrebno je otvoriti dijalog o pitanju da li je, usled porasta uticaja i značaja društvenih mreža i onlajn medija u formiranju javnog mnjenja, zabrana komuniciranja izbornih poruka putem tradicionalnih medija tokom 48 sati koji prethode izbornom danu prevaziđena mera koju je potrebno ukinuti ili skratiti tako da se odnosi na dan glasanja ili 24 sata uoči glasanja.

PREPORUKA 6 / OBEZBEDITI RAVNOPRAVAN PRISTUP POLITIČKOM OGLAŠAVANJU

Po Kodeksu dobre prakse, organi uprave imaju obavezu da omoguće biračima da se upoznaju s listama kandidata (VK I.3.1.b.ii). Takođe, u skladu sa slobodom izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati za sve kandidate koji učestvuju na izborima minimum pristupa audio-vizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje (I.2.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Unaprediti normativni okvir u oblasti političkog oglašavanja

Iako se važeći Zakon o oglašavanju shodno primenjuje i na izborne kampanje, odredbe Zakona u tolikoj su meri okrenute komercijalnom oglašavanju da im je praktično nemoguće odrediti smisao u kontekstu političkog oglašavanja. Ovaj problem bio je uočljiv tokom svih izbornih kampanja nakon donošenja Zakona o oglašavanju 2016. godine. U tom periodu, REM se u više navrata izjašnjavao o sadržini spotova predsedničkih kandidata i tumačio odredbe Zakona o oglašavanju. Međutim, usled nepostojanja jasnih propisa, način na koji je REM tumačio postojanje uporednog i obmanjujućeg oglašavanja ciklusa nije bio dosledan. U cilju prevazilaženja navedenih prepreka, potrebno je usvajanje izmena i dopuna Zakona o oglašavanju ili usvajanje posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja. Dodatno, potrebno je da, do usvajanja akta koji bi sistematično regulisao ovu oblast, političko oglašavanje u elektronskim medijima bude detaljnije uređeno dopunama Zakona o elektronskim medijima.

b. Jasno odrediti krug subjekata kojima je dozvoljeno političko oglašavanje tokom izborne kampanje

Potrebno je izvršiti dopune Zakona o elektronskim medijima i Zakona o oglašavanju i jasno propisati da je političko oglašavanje dozvoljeno isključivo tokom izborne kampanje i to samo onim političkim subjektima čija je izborna lista odnosno predlog kandidata proglašen od strane nadležne izborne komisije.

c. Unaprediti normativni okvir kako bi se prikazivanje promotivnih sadržaja koji imaju elemente promocije političkih subjekata u informativnom programu pružalaca medijskih usluga smatrali prikrivenim oblikom političkog oglašavanja koje nije dozvoljeno van izborne kampanje

Sve je češća praksa pružalaca medijskih usluga da pre izbornih kampanja sa naloga na društvenim mrežama stranaka na vlasti ili institucija preuzimaju već snimljene promotivne spotove koji sadrže elemente promocije političkih stranaka i prikazuju ih u formi vesti. Budući da se radi o sadržaju oblikovanom u svrhu političke promocije, neophodno je unaprediti normativni okvir i onemogućiti ovakav vid promocije van izborne kampanje.

d. Zabraniti emitovanje oglasnih poruka u kojima se javni resursi zloupotrebljavaju za potrebe političke promocije

Usled nepostojanja preciznog normativnog okvira koji bi onemogućio nekažnjivo emitovanje oglasnih poruka u kojima politički subjekt za potrebe svoje promocije zloupotrebljava javne resurse, REM tokom izborne kampanje 2020. godine nije sankcionisao one pružaoce medijskih

usluga koji su u izbornim blokovima emitovali oglasne poruke u vezi s kojima je ranije tokom kampanje Agencija za sprečavanje korupcije utvrdila da predstavljaju nedozvoljen način političke promocije. Budući da je ova situacija nije regulisana ni uoči izbora 2022. godine, potrebno je izmenama i dopunama Zakona o oglašavanju ili usvajanjem posebnog zakona čiji bi predmet bio isključivo regulisanje političkog oglašavanja nedvosmisleno zabraniti emitovanje oglasnih poruka ovakve sadržine.

e. Eksplicitno odrediti da će se zakupljeni termini političkih subjekata smatrati oglasnom porukom čije se trajanje uračunava u dozvoljeni reklamni prostor od 12 minuta tokom jednog sata na komercijalnim televizijama odnosno 6 minuta na javnim medijskim servisima

Iako Zakonom o oglašavanju, niti bilo kojim podzakonskim aktom, pružaocima medijskih usluga nije omogućeno da za potrebe izborne kampanje ponude učesnicima izbora da svoje izborne liste oglašavaju u terminima koji su duži od onih propisanih zakonom (6 minuta na javnim servisima odnosno 12 minuta na komercijalnim televizijama), tokom izborne kampanje 2020. i 2022. godine u programima pojedinih pružalaca medijskih usluga prikazivani su programski sadržaji u trajanju od više desetina minuta, a kojima je, uz naknadu, vršena promocija političkog subjekta. Budući da omogućavanje političkim subjektima da zakupljuju termine duže od onih koji su Zakonom propisani doprinosi neravnopravnosti učesnika izbora, neophodno je izvršiti izmene i dopune Zakona o oglašavanju i zabraniti pružaocima medijskih usluga da van izbornih oglasnih blokova uz naknadu vrše promociju političkih subjekata.

f. Unaprediti transparentnost finansiranja političkog oglašavanja

Dopunom zakona o elektronskim medijima iz decembra 2021. godine pružaoci medijskih usluga obavezani su da pre početka izborne kampanje objave tarife za političko oglašavanje, kao i kriterijume po kojima se određuje cena političkog reklamiranja i uslovi plaćanja. Imajući u vidu da ova dopuna ne obezbeđuje u dovoljnoj meri transparentnost političkog oglašavanja tokom izborne kampanje, potrebno je izvršiti dopunu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o elektronskim medijima i obavezati izdavače medija, kao prenosiocima oglasne poruke, da Agenciji za sprečavanje korupcije najkasnije 15 dana od dana proglašenja ukupnih rezultata izbora dostave ugovore kojima su precizirani uslovi zakupa oglasnog prostora za sve političke subjekte (političke stranke, koalicije i grupe građana) kao i druga dokumenta kojima su predviđeni uslovi oglašavanja u slučaju da oni nisu u potpunosti predviđeni ugovorom ili da ugovor nije bio zaključen kao i da te ugovore odnosno dokumenta objave na svojoj internet prezentaciji. U dosadašnjoj praksi, Agencija za sprečavanje korupcije ove podatke po sprovedenim izborima naknadno je u velikom broju slučajeva tražila od prenosilaca oglasnih poruka. Te podatke, kao informacije od javnog značaja, od Agencije može zahtevati svaki građanin ali ih Agencija nikada nije proaktivno objavljivala. Kako bi ovi podaci bili blagovremeno dostupni svim građanima, preporuka je da se utvrdi obaveza njihovog dostavljanja Agenciji u kratkom roku po okončanju izbora svim PMU kod kojih su se politički subjekti oglašavali te da se PMU obavežu da i sami te podatke objave na svojim internet prezentacijama.

g. Odrediti pokazatelje neravnopravnog pristupa oglašavanju

Kako bi se u programu pružalaca medijskih usluga svi učesnici izbora oglašavali pod jednakim uslovima, neophodno je precizirati da će se stvaranjem neravnopravnog položaja smatrati: a) obezbeđivanje jednoj izbornoj listi više od jedne četvrtine ukupnog broja termina koji se pod komercijalnim uslovima nude političkim strankama, koalicijama i organizacijama za promociju

na određenom programu pružalaca medijskih usluga; b) različite cene političkog oglašavanja za različite stranke, koalicije ili organizacije koje učestvuju u izborima i c) povoljniji, odnosno nepovoljniji termini za objavljivanje političkog oglašavanja.

PREPORUKE 7 / JASNO DEFINISATI OBAVEZE REM-a TOKOM IZBORNE KAMPANJE

Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a državni organi moraju poštovati obavezu neutralnosti u odnosu na medije (VK I.3.1.a.i), i potrebno je da organi uprave budu obavezani da sprovode zakonske sankcije za povrede obaveze neutralnosti i slobode birača da formiraju mišljenje (I.3.1.c) Kodeks predviđa efikasan sistem žalbi u izbornom procesu (I.3.3), u kom mora postojati mogućnost konačne žalbe sudu (I.3.3.a). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Uspostaviti isključivu nadležnost REM-a u postupku nadzora nad elektronskim medijima tokom izborne kampanje

Kako bi se izbegli negativni efekti postojanja paralelne nadležnosti Nadzornog odbora i REM-a u nadzoru nad javnim medijskim servisima tokom izborne kampanje, potrebno je izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika i izuzeti nadzor nad svim elektronskim medijima iz nadležnosti Nadzornog odbora. Dodatno, imajući u vidu činjenicu da je tokom izborne kampanje za izbore 2022. godine određene nadležnosti u kontroli medija imalo i Privremeno nadzorno telo za praćenje medija, potrebno je sprovesti mere usmerene na osnaživanje nezavisnosti i kvaliteta rada REM-a kako bi samostalno i profesionalno vršilo kontrolu medija tokom izbornog procesa.

b. Precizno propisati obaveze REM-a tokom izborne kampanje

Potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o elektronskim medijima i izričito obavezati REM da, na osnovu kontrole programskog sadržaja pružalaca medijskih usluga iz svoje nadležnosti koju sprovodi po službenoj dužnosti na osnovu unapred objavljenog plana monitoringa, periodično (npr. na svake dve nedelje) tokom trajanja kampanje objavljuje pisane izveštaje o praćenju i analizi elektronskih medija tokom izborne kampanje te da najkasnije u roku od mesec dana od proglašenja konačnih rezultata izbora objavi konačan Izveštaj o nadzoru nad radom elektronskih medija tokom izborne kampanje.

c. Utvrditi kriterijume za pravljenje uzorka pružalaca medijskih usluga nad kojima se vrši nadzor tokom izborne kampanje

Dopunom Zakona o elektronskim medijima potrebno je propisati da u toku izborne kampanje REM nadzor obavezno sprovodi nad:

Javnim medijskim servisima,

Svim pružaocima medijskih usluga kojima je izdata dozvola za emitovanje putem terestričkog prenosa za područje cele Republike Srbije

Na odgovarajućem uzorku PMU sa lokalnom i regionalnom pokrivenošću, vodeći računa o geografskoj raspodeli, pri čemu se uzorak formira tako da uključi pružaoce medijskih usluga koji su dobili najviše iznose sredstava kroz sufinansiranje projekata u oblasti

javnog informisanja u periodu od proglašenja ukupnih rezultata prethodnih izbora do dana utvrđivanja uzorka;

Na odgovarajućem uzorku najgledanijih medijskih usluga koje imaju dozvolu za emitovanje putem kablovske mreže, pri čemu se gledanost određuje na osnovu podataka ovlašćene agencije specijalizovane za istraživanje gledanosti.

d. Utvrditi obavezu REM-a da pre svake izborne kampanje u transparentnom postupku usvoji metodologiju nadzora nad PMU tokom kampanje i utvrditi obavezne elemente te metodologije

Obavezu REM-a da utvrdi metodologiju nadzora nad PMU tokom izborne kampanje neophodno je utvrditi Zakonom o elektronskim medijima. Metodologija bi se utvrđivala u formi podzakonskog akta za čije je donošenje, u skladu sa Zakonom, neophodno sprovesti javnu raspravu. Osim merenja vremena prikazivanja aktera, metodologija bi se naročito fokusirala na: odabir perioda posmatranja; odabir subjekata; merenje objekata kao i definicija tonaliteta.

e. Precizirati obavezne elemente izveštaja o kontroli PMU tokom kampanje

Dopunom Zakona o elektronskim medijima potrebno je propisati da u toku izborne kampanje REM objavljuje izveštaje na svake dve nedelje te da konačan izveštaj o nadzoru PMU objavljuje najkasnije 30 dana od dana proglašenja ukupnih rezultata izbora. Potrebno je propisati da se izveštavanje vrši na osnovu sprovedene kvalitativne i kvantitativne analize programskog sadržaja, a izveštaji moraju sadržati nalaze stručne službe REM-a u vezi s ravnomernom zastupljenošću kandidata, odnosno izbornih lista u medijima, izveštavanja medija o aktivnostima kandidata, evidenciju javnih nastupa izbornih aktera u ulozi državnih funkcionera i kandidata, kontekst u kome se govori o određenom učesniku izbora kao i druge važne aspekte rada medija koji mogu imati uticaj na objektivno i sveobuhvatno informisanje građana o kandidatima i izbornim programima.

f. Obezbediti transparentnost prikupljenih podataka

Kako bi javnost imala uvid u sve podatke koje REM prikuplja monitoringom, potrebno je Zakonom o elektronskim medijima obavezati REM da podatke prikupljene monitoringom u formi otvorene baze podataka objavljuje na svom veb- sajtu na dnevnom nivou.

g. Omogućiti sudsku kontrolu svih odluka REM po prijavama

Potrebno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i propisati obavezu REM-a da povodom svake prijave podnete u toku izborne kampanje, uključujući i one kojima se ukazuje na povredu opšteg interesa, pokrene postupak i donese obrazloženu odluku koja može da bude predmet sudske kontrole.

h. Uključiti izveštaj stručne službe za nadzor i analizu u obrazloženje odluke

Potrebno je uvesti obavezu uključivanja izveštaja stručne službe za nadzor i analizu u obrazloženje odluke kojom se rešava po prijavi, kako bi podnosilac prijave bio upoznat sa činjenicama i okolnostima koje su bile opredeljujuće za donošenje konkretne odluke.

i. Predvideti kratke rokove za odlučivanje REM po prijavama građana

Kako bi kontrola izborne kampanje bila delotvorna, neophodno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima i obavezati REM da odluku u postupku po prijavama fizičkih ili pravnih lica u toku kampanje donese u roku od 96 sati od prijema prijave. Dodatno, potrebno je razmotriti i mogućnost da, i van izborne kampanje, REM u kratkim rokovima odlučuje u slučajevima kada se prijavama ukazuje na govor mržnje ili povredu prava maloletnika.

j. Obezbediti efikasniji mehanizam kažnjavanja emitera koji ne poštuju pravila tokom kampanje

Kako bi sankcije koje REM izriče pružaocima medijskih usluga imale veći efekat na pružaoce medijskih usluga koji krše zakon, potrebno je razmotriti mogućnost da se omogući REM-u da, ukoliko PMU ne postupi u skladu sa izrečenom merom, svoje rešenje izvrši posrednom prinudom, izricanjem novčanih kazni kao i mogućnost da se omogući REM-u da, pored mera koje i sada ima na raspolaganju, izriče i novčane kazne u fiksnom iznosu

PREPORUKA 8 / UVESTI JASNE MEHANIZME ZA IZBOR I UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI SAVETA REM-a

Kodeks dobre prakse obavezuje državne organe da osiguraju poštovanje neutralnosti, koja se odnosi na izbornu kampanju (VK I.3.1), a telo koje je zaduženo za primenu zakona mora biti nezavisno (II.3.1.a). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Unaprediti mehanizam izbora članova Saveta REM

Od početka primene važećeg Zakona o elektronskim medijima, izbor članova Saveta REM-a često je bio obeležen povredama procedura i nepoštovanjem zakonom predviđenih rokova od strane Narodne skupštine. Iz tog razloga, primena ove preporuke podrazumeva, pre svega, promenu prakse Narodne skupštine i dosledno pridržavanje procedure i rokova za izbor članova Saveta REM-a, predviđenih Zakonom o elektronskim medijima. Pored toga, u cilju dostizanja višeg stepena nezavisnosti Saveta REM-a, potrebno je izmeniti i dopuniti odredbe Zakona o elektronskim medijima koje uređuju izbor članova Saveta. U tom smislu, potrebno je razmotriti promenu strukture ovlašćenih predlagača, a naročito mogućnost izuzimanja odbora Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine iz kruga predlagača kandidata za člana Saveta REM-a. Dodatno, potrebno je zakonom precizirati stručnu spremu, radno iskustvo i druge uslove neophodne za kandidaturu za člana Saveta.

b. Unaprediti mehanizam za preispitivanje odgovornosti članova Saveta REM

Kako bi se blagovremeno i efikasno utvrđivala odgovornost članova Saveta REM-a, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima u cilju redefinisavanja osnova za razrešenje članova Saveta REM-a, preciznog određivanja tela koje je nadležno da sprovedi postupak razrešenja koji prethodi odlučivanju na plenarnoj sednici Narodne skupštine, kao i radi jasnog utvrđivanja rokova sprovođenja svih faza u postupku razrešenja članova Saveta REM-a.

Dodatno, potrebno je dopuniti Zakon o elektronskim medijima tako što će se u okviru godišnjeg izveštavanja o radu REM-a uvesti i obaveza izveštavanja o ispunjenosti indikatora uspešnosti rada Saveta REM-a. Ovakvo zakonsko rešenje, u smislu dopune obaveznog godišnjeg izveštaja REM-a, može dati argumentovan osnov Narodnoj skupštini za procenu i ocenu rada članova Saveta REM-a. U pogledu poverenja celokupne javnosti, ovakvo rešenje može doprineti porastu poverenja u instituciju REM.

PREPORUKA 9 / SUPROTSTAVITI SE ŠIRENJU DEZINFORMACIJA I DRUGIM MEDIJSKIM MANIPULACIJAMA U VEZI SA IZBORNIM PROCESOM

Birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje (VK I.3.1.a.i), a jedan od važnih preduslova ostvarivanja te slobode je da javno informisanje u vezi sa izbornim procesom ne bude obeleženo dezinformacijama, odnosno obmanjujućim i netačnim informacijama, kao i da sami građani imaju znanje potrebno da prepoznaju takve manipulacije. Da bi se ovaj standard ispunio, potrebno je:

a. Uspostaviti saradnju sa kompanijama u čijem se vlasništvu nalaze društvene mreže Facebook i Twitter u cilju sprečavanja širenja dezinformacija tokom izbornog perioda

Nalazi monitoringa medija koji je tokom predizbornog perioda 2022. godine sproveda CRTA pokazali su da je Fejsbuk, kao najpopularnija društvena mreža u Srbiji na kojoj se informiše preko polovine građana Srbije, značajan izvor dezinformacija u vezi sa izbornim procesom u Srbiji. Istovremeno, društvena mreža Twitter je početkom 2020. godine identifikovala grupu naloga povezanih u neautentičnoj koordinisanoj aktivnosti koji su radili na promovisanju Srpske napredne stranke i njenog lidera i tim povodom ugasila više od 8,000 naloga.

Imajući u vidu značaj ove dve mreže za proizvodnju i distribuciju dezinformacija i drugog manipulativnog sadržaja u vezi sa političkom scenom u Srbiji, kao činjenicu da se sve veći broj građana informiše na društvenim mrežama, potrebno je da se u nadležnosti REM-a ili RATEL-a uvrsti i obaveza saradnje sa kompanijama u čijem se vlasništvu nalaze ove mreže, kako bi se osiguralo da te kompanije tokom predizbornih perioda preduzimaju radnje za identifikovanje i suzbijanje širenja sadržaja koji se tiče izbora, a koji sadrži dezinformacije ili manipulativni sadržaj, te proaktivno pronalazile aktere koji učestalo šire dezinformacije o izborima i pratile koordinisane akcije botova u vezi sa izborima.

b. Dugoročno unaprediti otpornost građana na dezinformacije i druge medijske manipulacije, uključujući i u vezi sa izbornim procesom

Izveštaj CRTE o aprilskim izborima 2022. ukazuje na značajno prisustvo dezinformacija i drugih medijskih manipulacija u sredstvima javnog informisanja. Njihov uticaj na tok i ishode izbornog procesa, kao i uopšte, zavisice od sposobnosti građana da kritički procenjuju medijske sadržaje, tj. od nivoa njihove medijske pismenosti.

Iako Strategija razvoja sistema javnog informisanja Republike Srbije za period 2020-2025. godine prepoznaje neophodnost razvoja medijske pismenosti, ona u taj pojam ne uključuje informatičku

pismenost, ne prepoznaje nedržavne subjekte kao aktere mera za unapređenje pismenosti niti kontinuirano i neformalno obrazovanje kao formate za dugoročno rešavanje ovog problema. U tom smislu je, u saradnji sa medijskim udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva ovu Strategiju potrebno uskladiti sa preporukama UNESCO-a o smernicama za politiku i strategiju medijske pismenosti. Istovremeno, aktivnosti za realizaciju mera predviđenih Strategijom moraju biti precizirane u pogledu sadržine i rokova, a parametri za praćenje njihove uspešnosti jasno definisani, što u postojećem Akcionom planu nije slučaj. Zbog toga je potrebno, u saradnji sa medijskim udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, unaprediti akciono planiranje za primenu Strategije i osigurati transparentnost i praćenje njegove realizacije.

Alternativno, umesto izmena postojećih dokumenata, a imajući u vidu da Srbija nema zaseban strateški plan posvećen isključivo unapređenju medijske pismenosti, ministarstva nadležna za kulture i informisanja moglo bi da pokrene inicijativu donošenja Strategije medijske pismenosti zasnovane na preporukama UNESCO-a, kojoj će prethoditi široki konsultativni proces.

Preporuka 9b. zasniva se na nalazima Zec, M. (2021). Usklađenost definisanja razvoja medijske pismenosti u okviru „Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025” sa preporukama međunarodne organizacije UNESCO za razvoj politika i strategija informacione i medijske pismenosti”. CM Komunikacija i mediji, 16(49), 253-279.

SLOBODNI IZBORI: SLOBODA IZBORA I BIRAČKO PRAVO

Po Ustavu Republike Srbije, izbori su slobodni, a glasanje tajno (član 52). Kopenhagenski dokument obavezuje države da organizuju slobodne izbore koji se održavaju tajnim glasanjem ili putem ekvivalentnog postupka slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika (KD 5.1). Izborna prava je opšte i jednako, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran (član 52. Ustava). I Kopenhagenski dokument predviđa univerzalno i jednako pravo glasa, garantovano odraslim građanima (KD 7.3), a zakoni i delovanje javnih vlasti moraju omogućiti biračima da glasaju bez straha od odmazde (7.7). Stoga bi trebalo sprečiti pritiske na birače i osigurati njihovu slobodu izbora, a da bi to bilo moguće, potrebna je i aktivnija uloga javnog tužilaštva u izbornom procesu, svim kategorijama trebalo bi osigurati jednako biračko pravo, a birački spisak mora biti ažuran i verifikovan.

PREPORUKA 10 / SPREČITI PRITISKE NA BIRAČE I OSIGURATI SLOBODU IZBORA

Kodeks Venecijanske komisije ustanovljava obaveznu tajnost glasa (VK I.4). Bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim mora biti zabranjena, i ne sme se objavljivati evidencija osoba koje glasaju (I.4.b,c), dok se povreda tajnosti glasanja mora kazniti (I.4.d). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Dodatno unaprediti zakonske odredbe koje se odnose na zabranu pritiska na zaposlene u javnim preduzećima i javnoj upravi

Iako je član 49. stav 4. Zakona o javnim preduzećima dopunjen tako što je precizirano šta se podrazumeva pod nesavesnim ponašanjem direktora u smislu vršenja pritiska na zaposlene, što je osnov za razrešenje, drugi slučajevi pritiska nisu regulisani i to je neophodno uraditi. Dopunama člana 49. predviđeno je da se nesavesnim ponašanjem direktora može smatrati vršenje pritiska na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u javnom preduzeću u vezi s podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, kao i situacija da je direktoru bilo poznato da zaposleni ili angažovani po drugom osnovu u javnom preduzeću koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata ili vrši pritisak na druge zaposlene i radno angažovane u vezi s podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, a nije preduzeo radnje za koje je nadležan da to spreči.

Javna preduzeća bi trebalo svojim internim aktima da dodatno urede mere koje se primenjuju na rukovodioce za koje se utvrdi da na bilo koji način vrše pritiske na zaposlene u preduzeću.

b. Unaprediti edukaciju i nadzor/kontrolu političkih subjekata u pogledu prikupljanja i rukovanja podacima o ličnosti

Budući da se iz izbornog ciklusa u izborni ciklus ponavljaju slučajevi zloupotrebe ličnih podataka građana od strane političkih stranaka koji su akteri u kampanji, potrebno je da Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti preduzme proaktivne mere u pogledu nadzora/kontrole i edukacije političkih subjekata u pogledu poštovanja zakona u delu koji se odnosi na prikupljanje i rukovanje podacima o ličnosti. Organizovanje dodatnih obuka i aktivnosti u pravcu edukacije i unapređenja internih procedura političkih partija koja se odnose na prikupljanje i rukovanje ličnim podacima birača može doprineti smanjenju broja zloupotreba ličnih podataka.

c. Planom redovnog inspeksijskog nadzora Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti obuhvatiti centre za socijalni rad

Tokom izborne kampanje u više navrata izneti su navodi da politički subjekti raspolažu podacima o ličnosti birača koje su im, bez zakonskog osnova, ustupali centri za socijalni rad širom Srbije. Kako bi se utvrdilo da li centri za socijalni rad, kao rukovodioci podacima o ličnosti, podatke obrađuju u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti potrebno je narednim godišnjim planom inspeksijskog nadzora Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti predvideti da će se redovan inspeksijski nadzor vršiti kod svih centara za socijalni rad.

PREPORUKA 11 / OBEZBEDITI AKTIVNIJU ULOGU JAVNOG TUŽILAŠTVA U IZBORNOM PROCESU

Država mora obezbediti slobodu birača da izraze želje i mora voditi borbu protiv izborne krađe (VK I.3.2), odnosno mora kazniti svaku vrstu izborne krađe (I.3.2.xv). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Uvesti praksu donošenja opšteg obavezujućeg uputstva Republičkog javnog tužioca za izbore

Potrebna je aktivnija uloga javnog tužilaštva u nadzoru nad sprovođenjem izbora i u zaštiti izbornih prava. Republički javni tužilac bi mogao izdati opšte obavezno uputstvo za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju u krivičnim postupcima koji se odnose na krivična dela protiv izbornih prava iz glave XV Krivičnog zakonika. Ovim opštim obaveznim uputstvom republičkog javnog tužioca bilo bi potrebno a) uvesti obavezu da nadležna tužilaštva postupaju hitno, i da o prigovorima protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave, koje može podneti svaki birač, odlučuje zamjenik republičkog javnog tužioca, zatim b) unutrašnjim uređenjem odrediti tužioce s najviše profesionalnog iskustva i ličnog i profesionalnog integriteta koji će postupati u ovim predmetima i uvesti optimalan rad po dežurstvima u izbornoj kampanji, c) formirati udarne grupe (Član 21-23 Zakona organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije) u postojećim posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, za otkrivanje i gonjenje krivičnih dela protiv izbornih prava u koje bi bili imenovani članovi iz svih organa koji učestvuju u sprovođenju i nadzoru izbora, i d) obezbediti veću transparentnost rada, kroz obavezu blagovremenog i potpunog obaveštavanja javnosti o postupcima, kroz održavanje redovnih i vanrednih konferencija za medije u toku izborne kampanje, obaveštavanje o svakom pokušaju uticaja na rad javnog tužilaštva, i objavljivanje izvoda iz odluka na sajtu nadležnog tužilaštva. Primena ovakvih rešenja bi u značajnoj meri doprinela vraćanju poverenja građana u izborni proces, budući da javnost do sada nije bila upoznata sa načinima rada i uopšte radom tužilaštava u postupcima koji se odnose na krivična dela protiv izbornih prava.

b. Unaprediti koordinaciju između nadležnih institucija u nadzoru nad sprovođenjem izbora

Nadležne institucije trebalo bi da deluju pravovremeno i potpuno obaveštavaju javnost o pokrenutim postupcima i preduzetim radnjama. U postojećem zakonskom okviru ne postoje prepreke za zaključenje memoranduma o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova, Republičke izborne komisije, Pokrajinske izborne komisije, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Agencije za sprečavanje korupcije, sudova opšte i posebne nadležnosti, i drugih organa kojim bi se predvidelo formiranje koordinacionog tela za nadzor nad sprovođenjem izbora. Memorandumom bi bili propisani posebni protokoli o saradnji između ovih organa u vreme izborne kampanje, a posebno na dan održavanja izbora, kojima bi se predvideli kraći rokovi za postupanje i dostavljanje potrebnih obaveštenja i podataka javnom tužilaštvu, redovni sastanci i efikasna i pravovremena razmena informacija između organa potpisnika. Na osnovu memoranduma osnovalo bi se koordinaciono telo na čijem bi čelu bio zamjenik republičkog javnog tužioca, a članovi bi bili predstavnici svih navedenih organa. Tužilac koji bi se nalazio na čelu koordinacionog tela bi koordinirao svoje aktivnosti sa institucijama potpisnicama memoranduma o saradnji, obaveštavao bi javnost o broju prijavi i preduzetim radnjama nadležnih državnih organa na redovnim i vanrednim konferencijama za medije.

b. Predvideti mogućnost primene posebnih dokaznih radnji za dela protiv izbornog prava u zakonu o krivičnom postupku

Potrebno je olakšati istražnim organima pribavljanje dokaza za istražni postupak prilikom utvrđivanja krivičnih dela koja se odnose na izborna prava. To se, između ostalog, može učiniti i na taj način što bi krivična dela protiv izbornog prava bila unesena i u odredbe Zakona o krivičnom postupku, koje se odnose na primenu posebnih mera dokazivanja kako bi se

nadležnim organima tj. policiji i tužilaštvu omogućio efikasniji i efektivniji rad na utvrđivanju krivičnog dela i identifikovanju počinitelaca.

PREPORUKA 12 / OSIGURATI JEDNAKO BIRAČKO PRAVO ZA SVE KATEGORIJE BIRAČA

Opšte pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo da bira i da bude biran (VK I.1.1) i mora biti jednako, odnosno svaki birač ima jedan glas (I.2.1). Može se propisati prebivalište kao uslov biračkog prava (I.1.1.c), a pravo da se bira i bude biran može se dodeliti državljanima koji žive u inostranstvu (I.1.1.c.v). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Promeniti sadržaj i način dostavljanja obaveštenja o glasanju

Zbog učestale pojave različitih tumačenja i informacija u pogledu dostavljanja poziva za glasanje biračima na adrese na kojima nemaju boravište/prebivalište, te konfuzije i različitih manipulacija do kojih dolazi nekoliko dana pre izbornog dana, potrebno je drugačije odrediti sadržaj i način obaveštenja o glasanju. Predlog Crte je da obaveštenje o glasanju bude depersonalizovano, te da se u vidu obaveštenja postavlja na zgrade/kuće/stambene objekte na teritoriji koje pokriva svako pojedinačno biračko mesto (granice biračkih mesta se određuju prema ulicama i brojevima stambenih objekata). Obaveštenje bi sadržalo informaciju o vrsti izbora, datumu i biračkom mestu na kome birači mogu ostvariti svoje biračko pravo. Za postavljanje ovih obaveštenja bi bile zadužene lokalne samouprave. Na ovaj način bi obaveštenje o glasanju ispunilo svoju osnovnu svrhu - pružanje informacije o vrsti, mestu i vremenu glasanja, a istovremeno izbeglo svako tumačenje osnova za pojedinačna biračka prava birača.

b. Omogućiti tajnost glasanja slepih i slabovidih osoba

U prethodnoj praksi sprovođenja izbora, podzakonski akti i prateći propisi nisu sadržali odredbe o realizaciji standarda koji bi omogućili glasanje slepih i slabovidih osoba uz poštovanje tajnosti glasanja. MDULS je na veb prezentaciji za proveru podataka u Jedinostvenom biračkom spisku omogućilo proveru i slepim i slabovidim osobama. Potrebno je izmeniti izborne zakone i/ili doneti posebno uputstvo o glasanju slepih i slabovidih osoba (podzakonski akt), u pravcu ispunjenja svih standarda koji će obezbediti slepim i slabovidim osobama da na odgovarajući način ostvare svoje biračko pravo uz pretpostavku tajnosti glasanja (glasački listići na Brajevom pismu, korišćenje šablona, mogu biti neka rešenja).

c. Obustaviti brisanje birača iz biračkog spiska kojima je pasivizirana adresa prebivališta

Imajući u vidu da MUP dostavlja MDULS izveštaje na osnovu kojih su iz Jedinostvenog biračkog spiska (JBS) brisani birači čija je adresa prebivališta pasivizirana, potrebno je da ovakva praksa, budući da nema čvrste temelje u zakonu, bude obustavljena. U važećim zakonima u Srbiji pasivizacija adrese prebivališta ne predstavlja zakonski osnov za odjavu prebivališta, već isključivo evidencioni podatak nadležnog organa da građanin ne stanuje na adresi prijavljenog prebivališta, na osnovu koje proističe obaveza građanina da prebivalište prijavi ili u slučaju da građanin to ne učini, obaveza nadležnog organa (MUP) da utvrdi adresu prebivališta. Građani

čije adrese su pasivizirane bi trebalo da, sa stanovišta biračkog prava, i dalje ostanu upisani u birački spisak s poslednje poznate adrese prebivališta, do trenutka promene prebivališta ili dodele prebivališta od strane nadležnog organa. U slučaju kada MUP utvrdi prebivalište građana čije je prebivalište pasivizirano, takva promena bi sa sobom povlačila i promenu prebivališta u biračkom spisku, što znači da bi građanin svoje biračko pravo mogao da ostvari na drugom biračkom mestu (kome pripada nova adresa prebivališta).

d. MSP da otvori kontakt centar za informacije u vezi sa glasanjem u inostranstvu

Nedostatak blagovremene komunikacije zvaničnih državnih organa sa biračima koji žele svoje biračko pravo da ostvare u inostranstvu je jedan od ključnih prepoznatih problema u procesu glasanja dijaspore. Umesto dosadašnje uloge Ministarstva spoljnih poslova u informisanju birača (objavljivanje informacije o načinu ostvarivanja biračkog prava i kontakt liste diplomatsko-konzularnih predstavništava gde se može ostvariti biračko pravo), MSP može da otvori kontakt centar za sva pitanja i nedoumice birača koji žele da glasaju u inostranstvu. Kontakt centar bi radio od raspisivanja izbora do proglašenja konačnih rezultata i pored informacija o načinu prijavljivanja i glasanja u inostranstvu, radio bi kao podrška biračima u komunikaciji i povezivanju sa drugim državnim organima, a sve u cilju ostvarivanja biračkog prava odnosno blagovremenog i ispravnog popunjavanja prijave za glasanje u inostranstvu.

e. Olakšati uslove za otvaranje biračkog mesta u inostranstvu

Potrebno je izmeniti Zakon o izboru narodnih poslanika tako da postoji obaveza da na dan održavanja izbora bude otvoreno za glasanje svako diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Srbije u inostranstvu, ukoliko se za glasanje prijavi najmanje 5 birača. Postojeće rešenje u Zakonu o izboru narodnih poslanika ima ograničavajući karakter za birače koji žive u inostranstvu, budući da propisuje minimum od 100 birača za otvaranje biračkog mesta, bez razlika da li je reč o biračkim mestima u inostranstvu ili u Srbiji. Pravo birača da glasaju u inostranstvu ne bi trebalo da u praksi bude ograničeno ovim uslovom. Uslov od 5 birača bi postojao samo iz razloga obezbeđivanja tajnosti glasanja.

f. Preciznije i transparentnije urediti postupak glasanja u inostranstvu, uključujući podelu nadležnosti državnih organa

Potrebno je preciznije i transparentnije urediti postupak glasanja u inostranstvu tako što će se odrediti konkretna podela nadležnosti između MDULS i MSP, zatim propisati rokovi za odlučivanje o zahtevima i proceduru zaštite ostvarivanja biračkog prava u inostranstvu. Potrebno je definisati kom organu povodom kog zahteva birači upućuju prigovor, kao i rokove za donošenje rešenja po njima.

Takođe, neophodno je uvesti rok za donošenje i dostavljanje rešenja o odobravanju glasanja u inostranstvu. Trenutno je u zakonu predviđen samo rok za dostavljanje poziva za glasanje iz koga se izvodi i krajnji rok za dostavljanje rešenja o glasanju u inostranstvu. Ovaj rok bi trebalo definisati kao što kraći radi omogućavanja zaštite prava kroz pravne lekove.

Informacije o proceduri prijavljivanja za glasanje u inostranstvu, rokovima za rešavanje o zahtevima i nadležnim institucijama za rešavanje o pravnim lekovima treba da budu objavljene na sajtu RIK-a i svake organizacione jedinice MSP koja učestvuje u sprovođenju izbora.

g. Obezbediti ujednačenu i održivu praksu sprovođenja izbora za birače sa Kosova

Kroz otvoren dijalog i debatu obezbediti trajno i zakonito rešenje za sprovođenje izbora za birače sa teritorije Kosova. Različita praksa organizovanja glasanja birača sa Kosova na izborima i referendumu održanom 2022. unela je neizvesnost u sprovođenju izbora, zbog čega je neophodno uspostaviti zakonitu i ujednačenu praksu. Potrebno je formirati mešovitu radnu grupu sa predstavnicima: Ministarstva pravde, RIK-a, Ustavnog suda, Kancelarije za KiM i predstavnika civilnog društva, koja bi imala zadatak da sačini predlog ujednačenog i održivog rešenja koje reguliše organizovanje i sprovođenje izbornog procesa na Kosovu. Takvo rešenje bi kasnije svoje mesto našlo i u Zakonu o izboru narodnih poslanika.

PREPORUKA 13 / AŽURIRATI I VERIFIKOVATI BIRAČKI SPISAK

Birački spisak mora biti pouzdan (VK I.1.2), stalan (I.1.2.i) i redovno ažuriran (I.1.2.ii). Takođe, birači moraju imati mogućnost da se registruju i da isprave netačne podatke u biračkom spisku (I.1.2.iv,v). Kodeks dobre prakse kaže da birački spisak mora biti objavljen (I.1.2.iii), a na ovo upućuje i Kopenhagenski dokument koji traži da se osigura da se glasanje obavlja tajno, a zvanični rezultati saopštavaju javno (KD 7.4). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Nastaviti ažuriranje biračkog spiska i učiniti taj proces transparentnijim

Zahvaljujući elektronskom povezivanju matičnih knjiga rođenih i venčanih s Jedinostvenim biračkim spiskom, unapređeno je ažuriranje biračkog spiska u smislu smanjenja broja eventualnih grešaka koji nastaju prilikom unosa podataka. I pored periodičnog objavljivanja broja birača po jedinicama lokalne samouprave (od oktobra 2021. godine, na svaka 3 meseca), MDULS ne objavljuje periodično statistiku o broju i vrsti promena u biračkom spisku po jedinicama lokalne samouprave (npr. po tipu promena, promena podatka, upis, brisanje itd.). Objavljivanje navedene statistike bi doprinelo transparentnosti celog procesa, ali i poverenju birača i javnosti uopšte u birački spisak i način/osnov ažuriranja. Navedeni statistički prikaz promena mogao bi da objavljuje MDULS na stranici sajta posvećenog biračkom spisku. Takođe, potrebno je da MDULS uložiti dodatni napor da na jednostavan i pristupačan način objasni proces ažuriranja biračkog spiska, ulogu i odgovornosti referenata, tok "predmeta" kako bi biračima i javnosti ovaj proces bio jasniji.

Od procesa ažuriranja biračkog spiska razlikujemo proces verifikacije biračkog spiska, koji se odnosi na nezavisnu i sistematičnu proveru podataka u biračkom spisku. Proces ažuriranja se odnosi na unos podataka u birački spisak, dok se pod verifikacijom podrazumeva provera verodostojnosti već unetih podataka.

b. Nastaviti kontinuiranu obuku za službenike koji ažuriraju birački spisak uz objave informacija o održanim obukama

Potrebno je nastaviti kontinuirane treninge za sve zaposlene u MDULS i jedinicama lokalne samouprave koji ažuriraju jedinstveni birački spisak u cilju sprečavanja eventualnih problema u ažuriranju ili revizije biračkog spiska. Vrednost zajedničkih obuka je i u postizanju jednakog razumevanja instrukcija/zadataka referenata u jedinicama lokalnih samouprava u konkretnim slučajevima u kojima je njihovo postupanje potrebno.

c. Identifikovati praktične probleme u ažuriranju biračkog spiska

Neophodno je da MDULS u neposrednoj i intenzivnoj komunikaciji s licima koja u jedinicama lokalne samouprave ažuriraju jedinstveni birački spisak prepozna probleme s kojima se ova lica u praksi suočavaju, te da na osnovu precizno identifikovanih problema sprovede delotvornu obuku koja će dovesti do ujednačavanja njihovog postupanja. Crta je tokom izbornog procesa 2022.godine uočila da pojedine lokalne samouprave imaju različite standarde postupanja kod upisivanja birača za glasanje po boravištu, na način da neki traže potvrdu o boravištu, a neki ne, što je moglo da dovede do dodatne konfuzije birača.

d. Olakšati proceduru građanima za ažuriranje podataka u biračkom spisku

Potrebno je da MDULS, ali i sve lokalne samouprave, objave standardizovan obrazac za upis u birački spisak na svojim internet stranicama i obaveste građane o mogućnostima da popunjen obrazac s kopijom validnog ličnog dokumenta pošalju i elektronski. Pored objavljivanja ovih obrazaca, potrebno je da MDULS učini dodatni napor i kroz edukativnu kampanju informiše birače o ovim mogućnostima i procedurama.

e. Omogućiti svakom biraču uvid u ukupan broj birača prijavljenih na njegovoj adresi stanovanja

Pored postojećih mogućnosti uvida u delove Jedinstvenog biračkog spiska, potrebno je da na internet stranici MDULS postoji dodatna funkcionalnost pomoću koje bi birači mogli da izvrše pregled broja prijavljenih birača na svojim adresama. Unosom jedinstvenog matičnog broja, kao i broja lične karte, birač bi na ovakav način dobio uvid u broj lica prijavljenih na adresi svog prebivališta. U cilju zaštite podataka o ličnosti, pretraga biraču ne bi omogućila da vidi imena i prezimena prijavljenih lica, već samo koliko je lica prijavljeno na toj adresi. Na osnovu tog podatka, vlasnik stana mogao bi kasnije da zahteva od MUP-a podatke o prijavljenim licima i da, ukoliko je potrebno, zahteva pasivizaciju adresa lica koja su prijavljena a ne stanuju na adresi njegovog stana.

f. Omogućiti biračima glasanje po izabranom mestu boravka umesto po boravištu

Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku propisano je da birači mogu, najkasnije pet dana pre dana zaključenja biračkog spiska, podneti zahtev da se u birački spisak upiše podatak da će birač na predstojećim izborima glasati prema mestu boravišta u zemlji. Pojam boravišta definisan je Zakonom o prebivalištu i boravištu građana i to kao mesto u kome građanin privremeno boravi van mesta svog prebivališta duže od 90 dana, koje se u jasno propisanom postupku prijavljuje Ministarstvu unutrašnjih poslova.

U praksi, nadležne opštinske, odnosno gradske uprave različito tumače odredbu Zakona o jedinstvenom biračkom spisku: dok pojedine omogućavaju glasanje po mestu boravišta bez obzira na to da li građanin ima i formalno prijavljeno boravište na teritoriji te opštine, drugi, striktno tumačeći Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, podatak o glasanju po mestu boravišta upisuju samo onim biračima koji su u MUP-u prijavili boravište na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju su nadležni. Kako bi se praksa ujednačila, a kako bi, pri tome, što većem broju građana koji, iz bilo kog razloga, na dan glasanja neće boraviti u jedinici lokalne samouprave u kojoj imaju prebivalište ili boravište, potrebno je izmeniti Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i propisati da će birači moći da podnesu zahtev da se u birački spisak upiše

podatak da će na predstojećim izborima glasati prema izabranom mestu boravka u zemlji, a ne prema boravištu kako je propisano postojećim zakonskim rešenjem.

g. Promeniti zakon o jedinstvenom biračkom spisku tako da prebivalište ne bude uslov za ostvarivanje izbornog prava na parlamentarnim i predsedničkim izborima

Ustavom Republike Srbije, Zakonom o izboru narodnih poslanika i Zakonom o izboru predsednika Republike predviđeno je da pravo da bira i bude biran ima svaki punoletan, poslovno sposoban (odnosno, nad kojim nije produženo roditeljsko pravo, odnosno koji nije potpuno lišen poslovne sposobnosti) državljanin Republike Srbije. Nijednim od navedenih akata prebivalište nije predviđeno kao osnov za uživanje izbornog prava. Iako upis u birački spisak nije osnov za uživanje izbornog prava, on predstavlja neophodan uslov za ostvarivanje tog prava. Punoletni, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji nije upisan u birački spisak neće moći da ostvari svoje izborno pravo.

Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku prebivalište je predviđeno kao jedan od podataka neophodnih kako bi građanin bio upisan u JBS, s tim što se birač koji ima boravište u inostranstvu upisuje u birački spisak prema poslednjem prebivalištu pre odlaska u inostranstvo, odnosno poslednjem prebivalištu jednog od njegovih roditelja. U praksi, činjenica da nemaju prebivalište u zemlji u pojedinim slučajevima predstavljala je prepreku za upis u birački spisak i, posledično, ostvarivanje izbornog prava birača koji imaju prebivalište u inostranstvu. U postojećem zakonskom okviru, u birački spisak ne mogu da budu upisani oni državljani koji nikada nisu imali prebivalište u Srbiji a čiji roditelji takođe nemaju prebivalište u zemlji. Takođe, državljani Srbije koji su po iseljenju objavili prebivalište u Srbiji i koji nemaju važeću ličnu kartu RS, zbog tehničkih ograničenja baze JBS, u birački spisak nisu mogli da budu upisani po mestu svog poslednjeg (odjavljenog) prebivališta već isključivo po mestu prebivališta svojih roditelja u Srbiji. Konačno, pojedini građani kojima je pasivizirana adresa prebivališta brisani su iz biračkog spiska sa obrazloženjem da "nemaju prebivalište na teritoriji Srbije".

Iako nije sporno da upis prebivališta u JBS olakšava povezivanje birača sa odgovarajućim biračkim mestom a samim tim i sprovođenje izbora, neophodno je dosledno sprovesti ustavne i zakonske odredbe koje ne prepoznaju rezidencijalni uslov kao osnov za uživanje biračkog prava na parlamentarnim i predsedničkim izborima, i omogućiti svakom punoletnom, poslovno sposobnom državljaninu Srbije da ostvari svoje biračko pravo uprkos činjenici da nema prebivalište na teritoriji Srbije.

h. Olakšati vlasnicima uvid u podatke o licima prijavljenim na adresi njihovih nepokretnosti

Potrebno je da MUP uspostavi bazu podataka koja bi vlasniku stana omogućila da izvrši uvid u podatak o ličnim imenima lica čije je prebivalište ili boravište prijavljeno na adresi nepokretnosti u njegovom vlasništvu. Na ovaj način, procedura koja je već omogućena vlasnicima nepokretnosti, ali uz obavezan odlazak u policiju i plaćanje administrativne takse, bila bi olakšana i ubrzana.

Bazu podataka bi trebalo integrisati sa postojećim sistemom E-uprave, zarad veće efikasnosti i transparentnosti procesa.

i. Izvršiti verifikaciju biračkog spiska

Potrebno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u postupku koji bi uključio predstavnike relevantnih institucija, političkih stranaka, organizacija civilnog društva, akademske i međunarodne zajednice, a nakon izvršene procene uticaja obrade podataka u okviru procesa verifikacije biračkog spiska na zaštitu podataka o ličnosti, izvrši verifikaciju biračkog spiska na odgovarajućem uzorku, u skladu s međunarodnim standardima i priznatim metodologijama. Cilj verifikacije bio bi da se, u postupku terenske kontrole na odgovarajućem uzorku, utvrdi procenat birača koji su upisani u birački spisak a iselili su se iz Srbije ili iz drugog razloga faktički nemaju prebivalište na adresi upisanoj u biračkom spisku, kao i procenat preminulih lica upisanih u birački spisak, ali i procenat lica koja imaju biračko pravo a nisu upisana u birački spisak. Pored toga, u postupku verifikacije neophodno je i da MDULS angažovanjem IT stručnjaka izvrši temeljnu statističku analizu kojom bi se utvrdile nepravilnosti i nelogičnosti u samom sistemu Jedinstvenog biračkog spiska (dupli unosi, neispravan JMBG i drugo). Vlada Srbije je 2019. započela proces verifikacije biračkog spiska tako što je obrazovana Radna grupa za verifikaciju biračkog spiska, ali proces nije okončan, te je potrebno privesti ga kraju.

SLOBODNI IZBORI: ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA

Po Ustavu Republike Srbije, izborna pravo uživa zaštitu u skladu sa zakonom (član 52). Kopenhagenski dokument traži da se aktivnosti vlade i uprave, kao i sudstva, sprovede u skladu sa sistemom utvrđenim zakonom (KD 5.5), ali i da svako mora da ima efikasno pravo na pravni lek protiv upravnih odluka (5.10). Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije predviđa efikasan sistem žalbi u izbornom procesu (VK I.3.3), u kom mora postojati mogućnost konačne žalbe sudu (I.3.3.a), i po kom postupak žalbe i, naročito ovlašćenja i dužnosti različitih organa, moraju biti jasno uređeni zakonom, kako bi se izbegli sukobi nadležnosti (I.3.3.c). Takođe, države učesnice OEBS-a zauzele su stav da prisustvo posmatrača, stranih i domaćih, može unaprediti izborni proces, i obavezale su se da pozivaju posmatrače iz drugih država učesnica i odgovarajućih organizacija da posmatraju izbore (KD 8). Potrebno je stoga da se: odrede takvi zakonski rokovi koji bi omogućili efektivnu zaštitu izbornih prava, da se prošire nadležnosti izborne administracije, olakša učesnicima izbora i biračima zaštita izbornih prava, a posmatračima pruže veća ovlašćenja u praćenju izbornog procesa.

PREPORUKA 14 / ODREDITI ZAKONSKE ROKOVE KOJI BI OMOGUĆILI EFEKTIVNU ZAŠTITU IZBORNIH PRAVA

Da bi proces zaštite izbornog prava mogao da bude efikasan, Venecijanska komisija predlaže da rokovi za podnošenje žalbi, kao i odlučivanje po žalbama, moraju biti kratki, odnosno da bi trebalo da budu između tri i pet dana u prvostepenom postupku (I.3.3.g). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Prilagoditi rokove za utvrđivanje rezultata izbora za predsednika Republike sa rokovima za trajanje kampanje

U skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije, izborna kampanja koja prethodi izboru predsednika Republike može trajati najduže 60 dana od dana raspisivanja izbora, a najkasnije 90 dana od dana raspisivanja izbora novi predsednik mora položiti zakletvu jer tog dana ističe mandat prethodnom predsedniku. Zbog toga, rokovi za sprovođenje izbora i zaštitu izbornog prava, moraju biti postavljeni tako da se ukupni rezultati izbora proglaše u roku kraćem od 30 dana od dana raspisivanja izbora. Pri tome, mora se voditi računa i o tome da se, ukoliko nijedan od kandidata u "prvom krugu" ne dobije podršku većine birača koji su glasali na izborima, u skladu sa Zakonom o izboru predsednika Republike, glasanje ponavlja. U tom slučaju, ukupni rezultati izbora moraju biti utvrđeni dva puta: posle prvog kruga a zatim ponovo posle ponovljenog glasanja. Kako postojeći zakonski okvir propisuje trostepenu zaštitu izbornog prava i pri tome predviđa duge rokove za podnošenje pravnih sredstava i odlučivanje, potrebno je razmotriti mogućnost vraćanja dvostepene zaštite (pred RIK-om i Upravnim sudom) i skraćenje roka za podnošenje pravnih sredstava i odlučivanje sa 72 časa na 48 časova.

b. Obavezati Ustavni sud da u roku od pet dana donese odluku o obustavljanu primene akta u izbornim sporovima

Odredba kojom bi se dopunio Zakon o Ustavnom sudu odnosi se na uvođenje obaveze da Ustavni sud u roku od pet dana od dana podnošenja inicijative za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta, a koja se odnose na izbornu materiju, do donošenja konačne odluke obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu opšteg akta koji je predmet normativne kontrole.

PREPORUKA 15 / PROŠIRITI NADLEŽNOSTI IZBORNE ADMINISTRACIJE U ZAŠTITI IZBORNIH PRAVA

Izborna administracija i drugi žalbeni organi u procesu zaštite izbornih prava moraju imati nadležnosti nad stvarima kao što su: pravo glasa, birački spisak, ispravnost kandidatura, poštovanje pravila tokom izborne kampanje i utvrđivanje rezultata izbora (VK I.3.3.d). Žalbeni organ mora imati ovlašćenje da poništava izbore tamo gde su nepravilnosti mogle uticati na rezultate, i u slučaju poništavanja, moraju se održati novi izbori na poništenim biračkim mestima (I.3.3.e) Takođe, viša izborna komisija mora imati mogućnost da po službenoj dužnosti ispravi ili ukine odluku koju je doneo niži organ (I.3.3.i). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

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

Tokom izbora 2022. godine RIK je napravio korak unapred u pogledu zaštite biračkog prava. Prilikom odlučivanja o prigovoru neophodno je oceniti i dokaze koji su priloženi radi osnaživanja tvrdnji. RIK je u jednom delu svojih odluka razmatrao priložene dokaze i time značajno poboljšao pravnu sigurnost u izbornom procesu. Potrebno je da ova dobra praksa zaživi i primenjuje se u svim odlukama, kao i da se proširi na lokalne izborne komisije prilikom odlučivanja u prvom stepenu.

Nadležne komisije treba da uzmu u obzir i druge dokaze, a ne samo Zapisnik o radu biračkog odbora, budući da izjave birača treba da imaju istu dokaznu snagu kao u drugim postupcima,

a izjave članova biračkih odbora treba posmatrati analogno službenim beleškama u upravnom postupku. Naročito treba prihvatati kao dokaz i ceniti javne isprave odnosno akte upravnih organa koji pružaju informacije o tvrdnjama u prigovoru jer izborni proces, iako uređen posebnim zakonima, se ne sprovodi u vakumu i pretpostavka istinitosti javnih isprava treba da važi i pred izbornim komisijama.

Potrebno je omogućiti podnosiocu zahteva/prigovora da prisustvuje sednici komisije na kojoj se odlučuje o njemu te da da izjavu na zapisnik povodom odluke i eventualno odgovori na pitanja članova komisije i tako razreši nedoumice povodom tvrdnji iz zahteva/prigovora. Prilikom odlučivanja u prvom stepenu ovo prisustvo treba omogućiti uvek, a u drugom i trećem stepenu samo po pozivu komisije/suda ukoliko smatraju neophodnim radi donošenja odluke.

PREPORUKA 16 / OLAKŠATI UČESNICIMA IZBORA I BIRAČIMA PROCES ZAŠTITE IZBORNIH PRAVA

Proces zaštite izbornog prava ne treba da bude samo efikasan, već mora biti jednostavan, i bez prevelike formalnosti, naročito u pogledu osnovanosti žalbi (VK I.3.3.b). Svi kandidati i svi birači registrovani u izornoj jedinici moraju imati pravo na žalbu (I.3.3.f.) i mora se zaštititi pravo podnosioca žalbi da budu saslušani (I.3.3.h). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Omogućiti biračima da elektronski podnose zahteve za proveru da li su glasali na izborima

Posle promene izbornih zakona iz 2022. godine, praktično je čuvanje izbornog materijala posle izbornog dana povereno jedinicama lokalne samouprave (opštinskim i gradskim izbornim komisijama). U takvim okolnostima, aplikacija koju je RIK razvio i koristio tokom izbora 2020. godine za prikupljanje zahteva birača koji žele da dobiju informaciju da li su glasali i/ili izvrše uvid u izvod iz biračkog spiska (da li postoji njihov potpis) nije mogla biti korišćena. Imajući u vidu opisane novonastale okolnosti, potrebno je aplikaciju koju je RIK razvio adaptirati na takav način da jedinice lokalne samouprave mogu dobijati elektronske zahteve birača.

b. Proširiti pravo birača da podnese zahtev za poništavanje izbora, odnosno prigovora na biračkom mestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska

Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima iz 2022. godine sužena je mogućnost da birači zaštite svoje izborni pravo time što je ograničeno pravo birača da zahtev, odnosno prigovor, izornoj komisiji podnese isključivo onda kada ga je birački odbor neosnovano sprečio da glasa ili mu je na biračkom mestu povređeno pravo na slobodno i tajno glasanje, a ne i u slučajevima kada ima saznanja da je njegovo izborni pravo povređeno drugom radnjom ili aktom biračkog odbora ili izborne komisije. Neophodno je izmeniti navedene zakone (član 148, stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 57, stav 2 Zakona o lokalnim izborima) tako da se omogući biraču da podnese zahtev za poništavanje izbora, odnosno prigovor na glasanje, i u drugim slučajevima kada je u postupku sprovođenja glasanja na biračkom mestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska došlo do nepravilnosti u sprovođenju glasanja.

c. Omogućiti slanje zahteva za poništavanje izbora, odnosno prigovora elektronskim putem

U prethodnom periodu je, zahvaljujući primeni odredbi iz novog Zakona o opštem upravnom postupku, bilo dozvoljeno slanje prigovora elektronskim putem, te je stoga Crta nakon izbora za odbornike skupštine grada Beograda ovu preporuku označila kao ispunjenu. Crta ne poseduje informacije o tome da li je RIK 2020. godine postupao po podnescima koji su potpisani elektronskim potpisom, niti da li su takvi podnesci RIK upućivani tokom izbornog procesa. Prema informacijama iz izbornog procesa 2022, RIK nije prihvatao podnete prigovore potpisane elektronskim potpisom, već je od podnosioca tražio da prigovor pošalje poštom uz svojeručan potpis ili predaju na pisarnici. Status preporuke će biti izmenjen ukoliko Crta dođe do novih saznanja.

d. Zakonom predvideti meru ponavljanja izbora na biračkom mestu samo u slučajevima nepravilnosti koje utiču na rezultate izbora uz određivanje koje su to nepravilnosti i slučajevima u kojima se ne može utvrditi rezultati izbora.

Trenutna rešenja iz Zakona o izboru narodnih poslanika navode konkretne slučajeve u kojima lokalna izborna komisija ne može utvrditi rezultate izbora (posledica - ponavljanje izbora na tom biračkom mestu), odnosno na konkretne slučajeve zbog kojih lokalna izborna komisija po službenoj dužnosti ponavlja izbore na biračkom mestu. Ova rešenja bi trebalo promeniti u smeru definisanja okolnosti koje dovode do toga da nepravilnosti koje, ukoliko se dese, neposredno utiču na rezultate glasanja na biračkom mestu, te se zbog njih glasanje mora ponoviti.

Za druge vrste nepravilnosti je potrebno predvideti drugu vrstu postupka koja ne ishoduje ponavljanju izbora na biračkom mestu. Ovo pravo bi trebalo dati i biračima, pored mogućnosti za podnošenje zahteva za poništavanje izbora

PREPORUKA 17 / PRUŽITI POSMATRAČIMA VEĆA OVLAŠĆENJA U PRAĆENJU IZBORNOG PROCESA

Domaći i strani posmatrači trebalo bi da imaju najširu mogućnost da učestvuju u izbornom procesu (VK 3.2.a). Posmatranje ne bi trebalo da bude ograničeno na sam dan izbora, već mora obuhvatati i proces prijavljivanja kandidata i birača, kao i izborne kampanje, i posmatračima se mora omogućiti da utvrde nepravilnosti pre, za vreme ili nakon izbora, posebno tokom prebrojavanja glasova (3.2.b) Pristup posmatrača procesu glasanja trebalo bi da bude jasno određen zakonom (3.2.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Zakonom omogućiti posmatranje izbornog procesa svim organizacijama civilnog društva koje se bave temama od opšteg, javnog značaja

Prema trenutnom zakonskom rešenju (član 161, stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika), samo udruženja građana čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti izbora mogu biti akreditovani za praćenje rada izbornih organa. Imajući u vidu kompleksnost izbornog procesa i to da izborni proces po svojoj prirodi obuhvata nekoliko različitih procesa koji prožimaju različite oblasti delovanja u društvu, potrebno je dopuniti navedeni član Zakona o izboru narodnih poslanika kako bi se omogućilo organizacijama civilnog društva koje se bave srodnim temama od opšteg,

javnog značaja, kao što su medijske slobode, borba protiv korupcije, reforma javne uprave, zaštita ljudskih prava i slično, da se akredituju za praćenje rada organa za sprovođenje izbora.

b. Uputstvo za sprovođenje izbora mora da sadrži uputstvo o popunjavanju zapisnika o posmatračima

Izborni proces 2022. godine je prvi izborni proces u kome je primenjeno novo zakonsko rešenje - obrazac o posmatračima koji popunjava predsednik biračkog odbora ali i posmatrač ukoliko ima primedbi na sam tok glasanja i rad biračkog odbora. Kako bi se izbegle nedoumice članova biračkih odbora o prirodi ovog dokumenta i raspodeli odgovornosti (ko, šta potpisuje i kada), potrebno je u Uputstvo za sprovođenje izbora dodati posebno poglavlje sa instrukcijama o prirodi ovog zapisnika i načinu popunjavanja. Tokom izbornog dana 3. aprila?, zabeležen je veći broj slučajeva kada članovi biračkih odbora nisu znali na koji način i kako treba popuniti zapisnik o posmatračima, niti šta posmatrači mogu da upišu u zapisnik.

INTEGRITET PROCESA: RAD IZBORNE ADMINISTRACIJE

Ključnu ulogu u osiguravanju integriteta izbornog procesa ima izborna administracija. Među proceduralnim jemstvima za održavanje slobodnih i fer izbora Venecijanska komisija na prvom mestu navodi nezavisno telo za organizovanje izbora (VK II.3.1). To telo osigurava da se glasanje obavlja tajno, da se prebrojavanje i izveštavanje vrši pošteno, a zvanični rezultati saopštavaju javno (KD 7.4). Kopenhagenski dokument traži da se aktivnosti vlade i uprave, kao i sudstva, sprovode u skladu sa sistemom utvrđenim zakonom (5.5), i da se zakoni i propisi usvajaju kroz javnu proceduru (5.8), dok Venecijanska komisija zahteva da se izborna pravila utvrđuju na nivou zakona (VK II.2). Crta predlaže da se: reformiše celokupan sistem izborne administracije, poveća transparentnost njenog rada, usaglase rokovi za izborne radnje i podignu kapaciteti biračkih odbora.

PREPORUKA 18 / REFORMISATI SISTEM IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

Za primenu izbornih zakona mora biti zaduženo nezavisno telo (VK II.3.1.a), odnosno na svim nivoima, od državnog do nivoa biračkih mesta moraju se uspostaviti nezavisne i nepristrane izborne komisije (II.3.1.b). Centralna izborna komisija mora imati stalni karakter (II.3.1.c), dok članovi komisije moraju biti osobe koje su stručne za izborna pitanja (II.3.1.d.ii). Osim pravila o tehničkim stvarima i pojedinostima propisi o izborima moraju imati snagu zakona (II.2.a), a osnovni elementi izbornog zakona smeju se menjati najkasnije godinu dana uoči izbora (II.2.b). Ovlašćenja i dužnosti različitih organa moraju biti jasno uređeni zakonom, kako bi se izbegli sukobi nadležnosti (I.3.3.c). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Sistematizovati izbornopravnu materiju kroz jedinstven izborni zakon

Trenutno se sedam zakona primenjuje na proces održavanja izbora, što u praksi ostavlja prostor za kontradiktorno i neujednačeno tumačenje odredbi što kao posledicu može imati nesankcionisanje izbornih nepravilnosti. Izborni zakon koji bi uključio odredbe o sprovođenju izbora na svim nivoima i uredio rad svih izbornih organa doprineo bi pravnoj sigurnosti i smanjio pogrešna i kontradiktorna tumačenja zakonskih odredbi od strane institucija.

b. Unaprediti rad lokalnih izbornih komisija kroz uvođenja obaveznih obuka članova

Radi unapređenja rada lokalnih izbornih komisija, potrebno je organizovati kontinuiranu stručnu obuku svih članova lokalnih izbornih komisija. Na ovaj način povećao bi se kapacitet rada i profesionalnost lokalne izborne komisije kao organa za sprovođenje izbora, te bi se time doprinelo pravnoj sigurnosti i kvalitetu sprovođenja izbornog procesa.

c. Dijalog o reformi izbornih zakona voditi kroz skupštinski odbor za izbornu reformu

Razgovori političkih aktera, stručne javnosti i međunarodnih organizacija povodom izmena izbornih zakona su vođeni u različitim formatima od 2019.godine. Format dijaloga se menjao u zavisnosti od organizatora samog dijaloga, kao i akteri koji su uključeni u dijalog. Budući da je nov saziv Narodne Skupštine počeo sa radom, Crta smatra da dalji dijalog o izmenama izbornih zakona i uopšte izbornoj reformi treba da se vodi u Narodnoj Skupštini, kroz osnivanje posebnog Odbora za izbornu reformu. Na taj način će se stvoriti preduslovi za institucionalni dijalog relevantnih političkih aktera, ali i stručne javnosti i međunarodnih organizacija, uz veću transparentnost i merljivost rezultata samog procesa.

PREPORUKA 19 / POVEĆATI TRANSPARENTNOST RADA IZBORNE ADMINISTRACIJE

Izborna administracija osigurava slobodno i pošteno glasanje i javno saopštava zvanične rezultate (KD 7.4). Mora postojati mogućnost nadgledanja rada izborne administracije (VK II.3.1.e) kao načina njenog donošenja odluka (II.3.1.h). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Unaprediti prikaz održanih sednica RIK kroz objavljivanje podataka o glasanju prisutnih članova RIK

Na sajtu RIK-a se od izbornog procesa 2022. godine pravovremeno objavljuju odluke izbornih komisija. Pored ovog osnovnog prikaza dokumenata i odluka izbornih komisija, za dalje unapređenje transparentnosti rada RIK-a je od značaja da se u posebnom prikazu objavljuju podaci o glasanju prisutnih članova RIK-a po svakoj tački dnevnog reda. Objavljivanje ovih podataka će obezbediti uvid javnosti u stavove članova RIK-a povodom odlučivanja u svim fazama izbornog procesa.

b. Uz zapisnik o radu biračkog odbora, na sajtu RIK-a objaviti i evidenciju prisustva članova i zamenika članova BO

Budući da zapisnik o radu biračkog odbora može ali ne mora biti potpisan od strane svih članova i zamenika članova biračkog odbora koji su prisutni na biračkom mestu, kao i da se potpisani zapisnik o radu biračkog odbora ne smatra evidencijom prisustva, Crta smatra da bi objavljivanje evidencije prisustva članova i zamenike članova BO pozitivno uticalo na veću odgovornost članova biračkih odbora.

c. Obezbediti personalizovane legitimacije za članove biračkih odbora

U cilju lakše identifikacije članova i zamenika članova biračkih odbora na biračkim mestima, potrebna je izrada personalizovanih legitimacija sa imenom i prezimenom i fotografijom. Na ovaj način će birači jasno moći da razlikuju članove i zamenike članova biračkog odbora od neovlašćenih lica koje eventualno mogu biti prisutna na biračkom mestu. Potreba za ovom promenom postoji jer je na mnogim biračkim mestima primećena pojava da članovi i zamenici članova biračkog odbora ne nose legitimacije. Uz to, same legitimacije (bedževi) su depersonalizovani, što znači da mogu biti upotrebljeni od strane bilo kog lica.

d. RIK da objavljuje preliminarnu izlaznost odmah po zatvaranju biračkih mesta, kao i prve preliminarne rezultate izbora najkasnije 4h od zatvaranja biračkih mesta

Trenutno rešenje u Zakonu o izboru narodnih poslanika obavezuje RIK da preliminarne rezultate utvrdi u roku od 24h od zatvaranja biračkih mesta. Imajući u vidu interes javnosti i potrebu za poverenjem javnosti u rad izborne administracije naročito tokom izbornog dana kada su politička očekivanja i tenzije aktera na visokom nivou, potrebno je uvesti obavezu RIK-a da prve preliminarne rezultate izbora objavi najkasnije 4h od zatvaranja biračkih mesta. Odredba o utvrđivanju preliminarnih rezultata u roku od 24h bi trebalo da ostane važeća.

e. Ojačati stručnu podršku i kapacitete RIK-a za komunikaciji sa medijima i javnošću

Organizovanje i sprovođenje izbora izaziva veliku pažnju ne samo opšte javnosti u Srbiji, već i drugih aktera: medija, organizacija civilnog društva, međunarodnih aktera. Kako bi se osiguralo pravovremeno, tačno i istinito informisanje javnosti o različitim fazama, koracima i postupcima u izbornom procesu, neophodno je da se dodatno unapredi komunikacija Republičke izborne komisije sa javnošću a pre svega sa predstavnicima medija. Dosadašnja praksa pokazuje da kapaciteti Odeljenja za odnose sa javnošću Narodne skupštine Republike Srbije, kao dela stručne službe NSRS koja tokom izbornog procesa pruža podršku RIK-u, nisu dovoljni kako bi se izbegla različita tumačenja i razumevanja izbornih pravila. Zbog toga, bilo bi potrebno da se predvidi pozicija koordinatora Republičke izborne komisije zaduženog za odnose sa javnošću kao kontakt osobe za predstavnike medije i druge aktere. Zadatak koordinatora za odnose sa javnošću bi podrazumevao pravovremeno odgovaranje na upite medija, obezbeđivanje tačnih i zvaničnih informacija i sagovornika.

PREPORUKA 20 / PODIĆI KAPACITETE BIRAČKIH ODBORA

Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku (VK II.3.1.g) i moraju biti stručni za izborna pitanja (II.3.1.d.ii), dok političke stranke moraju biti jednako zastupljene u izbornim komisijama (II.3.1.e). Da bi se ovi standardi ispunili, potrebno je:

a. Zakonom uvesti obavezu licenciranja članova biračkih odbora u stalnom sastavu

Kako bi se postigao neophodan nivo stručnosti članova biračkog odbora, neophodno je izvršiti dopunu odgovarajućih odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika i usloviti članstvo u biračkom odboru odgovarajućom licencom koju bi, nakon sprovedene obuke i položenog testa, izdavala Republička izborna komisija. Na osnovu važećih zakonskih rešenja, RIK je nadležan da "propisuje programe obuka i sprovodi obuke članova i zamenika članova lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora", te je neophodno na nivou zakona definisati obavezu RIK-a da uslovi licenciranje članova biračkih odbora u stalnom sastavu pohađanjem obavezne obuke i polaganjem završnog testa.

b. Reorganizovati sastav biračkih odbora – stranke koje imaju članove u stalnom sastavu ne mogu imati i u proširenom

Imajući u vidu da trenutni sastav biračkih odbora ne može odgovoriti na zahtev za sprovođenje izbornog dana u skladu sa ustanovljenim pravilima i procedurama, potrebno je reorganizovati njihov sastav. Predloženim izmenama izbornog zakonodavstva bilo bi uskraćeno pravo političkim subjektima koji imaju predstavnika u stalnom sastavu biračkog odbora da to pravo imaju/ostvaruju i u slučaju proširenog sastava biračkog odbora. Osim toga, trenutni sastav biračkih odbora zbog svoje velike brojnosti ne može da odgovori na potrebu za unapređenjem njihovog rada kroz pravovremene i kvalitetne edukacije članova odbora. S druge strane, smanjenjem broja članova biračkog odbora, bez uskraćivanja prava izbornim listama da imaju svoje predstavnike na izborni dan, omogućići će značajne novčane uštede u izbornom procesu.

c. Upisivanje primedbi članova BO u zapisnik o radu BO treba da bude na formularu koji je deo zapisnika

Potrebno je izmeniti obrazac Zapisnika o radu biračkog odbora na način da deo obrasca postane i prostor za upisivanje primedbi članova biračkih odbora, u skladu sa zakonskom normom (član 105 stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika). Preporuka nastaje iz potrebe prakse, budući da se tokom izbornog procesa 2022. godine na više desetina biračkih mesta desila situacija da su primedbe članova biračkih odbora pisane na posebnom listu papira izgubljene ili nisu uvrštene u izborni materijal.

d. U slučaju ponavljanja izbora na biračkom mestu, predlagači mogu predložiti samo ona lica koja su uspešno prošla obuku za radu u BO, za članove novog BO

Kvalitetan rad članova biračkih odbora predstavlja glavni preduslov za uspešno organizovano i sprovedeno glasanje na biračkom mestu. Iz izbornog ciklusa u izborni ciklus, rad biračkih odbora i pored održanih obuka i edukacija nije na zadovoljavajućem nivou. Imajući u vidu da prema aktuelnim zakonskim rešenjima obuka budućih članova biračkih odbora nije uslov za dobijanje statusa člana biračkog odbora, u praksi se dešava da na biračkim mestima radi veliki

broj lica koja nisu prošli obuku za rad u biračkom odboru. U cilju što efikasnijeg i kvalitetnijeg sprovođenja izbornog procesa, u slučaju ponavljanja izbora, na biračkim mestima bi trebalo omogućiti da se nađu isključivo lica koja su prošla obuku za članove biračkih odbora. Na taj način bi se smanjila mogućnost eventualnog nezakonitog postupanja članova biračkih odbora i/ili ponovnog ponavljanja izbora zbog propusta administracije.

CRTA: