

**Analiza ispunjenosti
ODIHR preporuka iz
izveštaja o posmatranju
predsedničkih i ranih
parlamentarnih izbora u
Srbiji 2022. godine**

11. oktobar, 2023



Analiza ispunjenosti ODIHR preporuka iz izveštaja o posmatranju predsedničkih i ranih parlamentarnih izbora u Srbiji 2022. godine

11. oktobar 2023. godine

Konačni izveštaj Misije za posmatranje izbora ODIHR-a o aprilskim izborima 2022. godine sadrži 26 preporuka za poboljšanje izbornog procesa u Srbiji, od kojih devet prioriternih. Nijedna od preporuka iz tog izveštaja, koje se u ovom trenutku mogu oceniti, Crta ne ocenjuje kao u potpunosti ispunjenu. Podsećamo i da su aktivnosti države, odnosno Radne grupe za saradnju sa OEBS/ODIHR netransparentne i da javnost nije upoznata sa rezultatima rada nakon izbora 2022. godine. U skladu sa dostupnim informacijama, od 15 preporuka koje se mogu oceniti, analiza Crte pokazuje da je napredak zabeležen jedino u oblasti koja se odnosi na administrativne aspekte izbornog procesa, dok su preporuke koje se odnose na ključne probleme u izbornom procesu - pritiske na birače, zloupotrebu javnih resursa i funkcija i izveštavanje medija - ostale neispunjene. Spremnost države da izabere da odgovori na preporuke koje ne doprinose suštinskom rešavanju problema u izborima bila je prisutna i u prethodnim pokušajima da se unaprede izborni uslovi.

Treba imati u vidu i da je jedina instanca koja može dati ocenu ispunjenosti ODIHR preporuka sam ODIHR, te da se za određeni broj preporuka ocena ispunjenosti može dati tek nakon završetka izbornog procesa.

Kada je reč o prošlogodišnjoj ODIHR preporuci koja je delimično ispunjena, treba istaći da Republička izborna komisija preduzima korake ka uvođenju standardizovane obuke za sve članove lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora. Međutim, te obuke nisu još uvek obavezne za članove lokalnih izbornih komisija.

U odnosu na preporuke koje se tiču **položaja i izveštavanja medija**, što se već godinama unazad ocenjuje kao jedan od gorućih problema u izborima, a ODIHR već nizom godina unazad pitanje svrstava među prioriternu oblast, nije načinjen suštinski napredak. Prilika za unapređenje ove oblasti bila je stvorena u procesu izrade novog Zakona o elektronskim medijima, povodom čijeg Nacrta je javna rasprava okončana 7. oktobra 2023. godine. Iako je Nacrtom zakona učinjen iskorak u pogledu izuzimanja političkih tela iz procesa predlaganja članova Saveta Regulatornog

tela za elektronske medije (REM), propušteno je da se obezbedi funkcionalna nezavisnost REM-a. Propušteno je i da se predvidi da će, umesto aktuelnog saziva Saveta, po donošenju novog zakona, biti izabran novi, što je cilj predviđen Medijskom strategijom čijim bi se ispunjenjem, istovremeno, moglo suštinski doprineti ispunjenju dugogodišnje preporuke ODIHR koja se odnosi na neophodnost ojačavanja nezavisnosti REM-a.

Nacrtom zakona uvode se i određene procesne obaveze za REM u toku izborne kampanje, poput ograničenja rokova za postupanje po prijavama i za usvajanje plana nadzora (monitoringa) tokom izborne kampanje, što je u skladu sa drugim preporukama ODIHR. Ipak, podnosiocima prijave eksplicitno je isključeno svojstvo stranke u postupku, što praktično onemogućava sudsku kontrolu odluka REM-a i u suprotnosti je sa obavezama OEBS-ovog Kopenhagenskog dokumenta.

Pomenutim Nacrtom zakona o elektronskim medijima, medijsko izveštavanje o aktivnostima funkcionera tokom izbornih kampanja regulisano je odredbom koja je identična onoj koja je primenjena tokom izborne kampanje 2022. godine, i koja u praksi nije dala nikakve efekte. Radi se o odredbi koja je u domaće zakonodavstvo uneta u decembru 2021. godine a kojom je uvedena desetodnevna zabrana medijskog pokrivanja otvaranja ili događaja povodom stavljanja u rad projekata od javnog interesa od strane državnih funkcionera, koji su ujedno i kandidati. Ovu odredbu su međunarodni i domaći eksperti koji profesionalno posmatraju izborne kampanje jednoglasno ocenili kao neefikasnu garanciju jednakih uslova za učesnike izbora. Između ostalih organizacija koje su se kritički osvrnule na ovu odredbu je upravo i sam ODIHR koji u svom izveštaju o izborima 2022. godine navodi: "Zakonske izmene iz decembra 2021. godine (...) zabranjuju medijima da izveštavaju o otvaranju ili inauguraciji događaja od strane državnih funkcionera, koji su takođe i kandidati, ali samo tokom poslednjih 10 dana pre dana izbora. S obzirom na kratak vremenski rok i opširnu medijsku pokrivenost ovakvih događaja pre perioda zabrane, ova odredba je bila nedovoljna da se efikasno reši značajna i neprikladna prednost položaja." Upravo zbog toga je preporučeno da bi **regulisanje medijskog izveštavanja o funkcionerima koji su takođe i kandidati moglo biti dodatno ojačano, uključujući produženje zabrane medijskog izveštavanja o svim događajima otvaranja i inauguracije za sve vreme trajanja kampanje.**

Preporuka koja se odnosi na stvaranje bezbednijeg okruženja za rad novinara nije ispunjena čak ni na nivou unapređenja zakonskog okvira, budući da su izostale planirane izmene Krivičnog

zakonika. Nastavljeni su verbalni napadi i kampanje usmerene protiv novinara a zabrinjavajući je i intenzitet SLAPP tužbi protiv istraživačkih novinara i medija.

Pitanje pritiska na birače se pojavljuje u preporukama ODIHR-a još od 2012. godine, i ponavlja u izveštajima 2014, 2017. i 2020, a prioritarna tema je i u preporukama 2022. godine i dalje ostaje nerešeno, prema tome i preporuka koja se odnosi na ovo pitanje smatra se neispunjenom. Ne može se reći da su vlasti uspostavile bilo kakve zakonske i institucionalne mehanizme nadzora kojima bi se sprečilo zastrašivanje i pritisak na birače, posebno kada je reč o zaposlenima u javnim i državnim preduzećima.

Kada je reč o **zloupotrebi službenog položaja i javnih resursa**, ovo pitanje se pojavljuje prvi put 2012. godine i ODIHR ga u svojoj evaluaciji smatra delimično ispunjenim. Međutim, pitanje proaktivnosti nadležnih državnih organa prilikom sankcionisanja ovakvih zloupotreba koje se pronalazi u izveštaju ODIHR-a iz 2014, i ponavlja kroz naredne izveštaje, nije rešeno, te se i preporuka iz 2022. godine, koja obuhvata oba ova pitanja mora smatrati neispunjenom.

Neke od ključnih preporuka koje ODIHR ponavlja praktično nakon svakog posmatranja izbora u Srbiji, a odnose se na **finansiranje političkih aktivnosti**, nisu ispunjene. Najpre, zanemarena je preporuka da je, u cilju promovisanja jednakih uslova među učesnicima izbora, neophodno razmotriti **ograničenje troškova izborne kampanje** koju Posmatračka misija ODIHR ponavlja u svakom svom izveštaju počev od 2014. godine. Konačno, **izostala je eksplicitna regulacija kampanje koju sprovode treća lica** koju je kao prioritarnu preporuku ODIHR izdvojio u svom Završnom izveštaju 2022 godine. Neophodnost regulisanja svih promotivnih aktivnosti trećih lica u vezi sa izborima koje podrazumevaju rashode podcrtana je u Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR.

Revizija Jedinstvenog biračkog spiska koju je Misija ODIHR-a preporučila 2020, a potom i 2022. godine u najnovijim preporukama, do današnjeg dana nije izvršena. Vlasti nisu omogućile sprovođenje potpune revizije Jedinstvenog biračkog spiska i registra matičnih knjiga, stoga i ovu preporuku ocenjujemo neispunjenom.

Podsećamo i da je [ODIHR nakon aprilskih izbora 2022.](#) godine po prvi put nakon deset godina zabeležio napredak u ispunjavanju preporuka, **a na osnovu evaluacije stepena ispunjenosti 85 od ukupno 146 preporuka upućenih Srbiji od 2012. godine.** ODIHR evaluacija je pokazala da su do aprila prošle godine neke preporuke u potpunosti ispunjene (14), od čega, međutim, manje

od trećine pripada prioritarnim preporukama ODIHR. Takođe, došlo je do porasta broja preporuka koje su ocenjene kao delimično ispunjene (sa šest na 31), kao i onih preporuka koje su ocenjene kao "u većem delu ispunjene" (sa dve na 14), s druge strane, čak njih 26 je ocenjeno kao neispunjeno.

		TIP PREPORUKE	STEPEN ISPUNJENOSTI	OBJAŠNJENJE
1	Da bi se obezbedilo poštovanje načela pravne sigurnosti i pružile jednake mogućnosti izbornim učesnicima, bilo bi korisno preispitati zakonodavstvo kako bi se, mnogo pre sledećih izbora, odgovorilo na izazove u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa i pristupa medijima, i uklonile preostale praznine i nejasne odredbe, u okviru inkluzivnog i transparentnog konsultativnog procesa.	PRIORITETNA	Nije ispunjeno	
2	Da bi se obezbedila dosledna primena izbornih procedura i unapredila profesionalnost izborne administracije, mogla bi se razmotriti standardizovana obavezna obuka za sve članove lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora kao i za potencijalne članove, odnosno prošireni sastav.	PRIORITETNA	Delimično ispunjeno	
3	Da bi odgovorili na zabrinutost oko tačnosti izvoda iz biračkog spiska i povećali poverenje javnosti, državni organi, što preje moguće, treba da omoguće sprovođenje potpune revizije Jedinственог biračkog spiska i registra matičnih knjiga, uz učešće relevantnih aktera, uključujući političke stranke i predstavnike civilnog društva.	PRIORITETNA	Nije ispunjeno	
4	Vlasti treba da preduzmu mere za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa. Zakon bi trebalo da obezbedi jasno razdvajanje između zvaničnih funkcija i predizbornih aktivnosti nosilaca funkcije. Nadležni državni organi treba da proaktivno sankcionišu kršenja i da ih rešavaju kroz proporcionalne i destimulativne sankcije.	PRIORITETNA	Nije moguća ocena	Nema dostupnih informacija o preduzetim merama, dok se deo preporuke o sankcionisanju može ispuniti tek tokom izbornog procesa.
5	Vlasti bi trebalo da uspostave i sprovedu efikasne zakonske i institucionalne mehanizme nadzora kojima bi se sprečilo zastrašivanje i pritisak na birače, uključujući i zaposlene u javnim i državnim institucijama i preduzećima.	PRIORITETNA	Nije ispunjeno	

6	Da bi se obezbedilo poštovanje načela pravne sigurnosti i odgovornost za finansiranje kampanje, potrebno je dalje revidirati zakonodavstvo kako bi se otklonili nedostaci i primenile prethodne preporuke KDILJP-a i GRECO-a, uključujući eksplicitnu regulaciju kampanje koju sprovode treće strane i odredbe o efikasnim, proporcionalnim i destimulativnim sankcijama za kršenja i neadekvatno izveštavanje. Da bi se omogućila efikasna primena, Krivični zakon treba uskladiti sa Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti.	PRIORITETNA	Nije ispunjeno	
7	Potrebno je ojačati nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Odgovornosti ovog tela tokom perioda kampanje treba da budu eksplicitno definisane zakonom i da obuhvataju sve aspekte medijskog izveštavanja o izborima. REM treba da proaktivno koristi svoja zakonska ovlašćenja za postupanje po službenoj dužnosti u slučaju kršenja medijske regulative, na osnovu sistematskog monitoringa.	PRIORITETNA	Nije ispunjeno	
8	Da bi se obezbedila konzistentnost procesa glasanja, prebrojavanja i procesa tabulacije, RIK treba da objavi jasna, dosledna i blagovremena uputstva i odluke o svim procedurama na dan izbora koje nisu dovoljno regulisane statutarnim zakonom.	PRIORITETNA	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izborne kampanje
9	Izborna administracija treba da preduzme mere za poboljšanje efikasnosti rešavanja sporova, kroz suštinsko razmatranje svih prigovora u vezi sa izbornim danom i omogućavanje prijavljivanja upravnih i krivičnih prekršaja nadležnim organima.	PRIORITETNA	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izborne kampanje
10	Da bi se poboljšalo efektivno ostvarivanje prava glasa, RIK bi trebalo da razvije i primeni blagovremen, sveobuhvatan i usmereni program edukacije birača, uključujući edukaciju o pravima birača, sprečavanju grupnog glasanja i važnosti tajnog glasanja.	Izborna administracija	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izborne kampanje
11	RIK, državni i lokalni organi, u saradnji sa relevantnim organizacijama osoba sa invaliditetom, treba da preduzmu dalje mere kako bi osigurali nezavisan pristup celokupnom izbornom procesu osobama sa različitim vrstama invaliditeta. Izborne vlasti treba da pruže detaljne informacije o izborima u različitim dostupnim formatima.	Izborna administracija	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izborne kampanje
12	Zakonodavstvo treba dalje uskladiti sa ciljevima Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom uklaňanjem svih preostalih ograničenja glasačkih prava na osnovu intelektualnog ili psihosocijalnog invaliditeta.	Izborna administracija	Nije ispunjeno	
13	Da bi se garantovalo opšte pravo glasa i sprečilo neopravdano oduzimanje prava glasa ili nejednak tretman birača, treba razmotriti uvođenje objektivnih, razumnih i nediskriminatornih procedura za upis građana bez stalnog prebivališta u biračke spiskove i mogućnosti da ti	Izborna administracija	Nije moguća ocena	Preporuka se ispunjava u okviru promene prakse MDULS;

	građani ostvare svoja biračka prava.			nema dostupnih informacija.
14	Da bi se dalje promovisao pluralizam u izbornom procesu i sloboda udruživanja, moglo bi se razmotriti uklanjanje ograničenja za potpisivanje podrške više od jednog predsedničkog kandidata i jedne liste kandidata za narodne poslanike.	Podnošenje i proglašenje kandidata	Nije ispunjeno	
15	Moglo bi se razmotriti da se zakonom naloži organima za sertifikaciju da njihove usluge budu na raspolaganju svim učesnicima pod nediskriminatornim uslovima. Izborne vlasti treba da obezbede odgovornost za sva krivična dela ili druge zloupotrebe do kojih je došlo tokom procesa podnošenja i proglašenja kandidata.	Podnošenje i proglašenje kandidata	Nije ispunjeno	
16	Da bi se promovisali jednaki uslovi među izbornim učesnicima, trebalo bi razmotriti uvođenje ograničenja troškova kampanje. Zakonske rokove za raspodelu javnih sredstava za izborne kampanje treba prilagoditi da bi kampanje imale smisla. Zakonom treba uvesti mere zaštite od zloupotrebe javnih sredstava namenjenih za kampanju.	Finansiranje kampanje	Nije ispunjeno	
17	Agencija za sprečavanje korupcije po zakonu bi trebalo da proaktivno i blagovremeno identifikuje prekršaje i da na predstavke odgovara donošenjem formalnih odluka, koje podležu sudskoj reviziji. Zakon bi trebalo da propisuje ubrzane rokove za ceo proces rešavanja sporova u vezi sa kršenjem finansiranja kampanje.	Finansiranje kampanje	Nije moguća ocena	Promenu u praksi Agencije moguće je oceniti tek nakon izbornog procesa.
18	Nadležni državni organi treba da doprinesu jačanju medijskog pluralizma daljim povećanjem transparentnosti vlasništva nad medijima, promovisanjem raznovrsnosti političkih sadržaja u medijima i sistematskim praćenjem poštovanja zakonskih obaveza emitera.	Mediji	Nije ispunjeno	
19	Državni organi treba da javno i najoštrije osude sve pretnje novinarima i da uvedu efikasne mere zaštite novinara od napada koji imaju za cilj da ih učutkaju, uključujući i krivično gonjenje počinitelaca.	Mediji	Nije ispunjeno	
20	Regulisanje medijskog izveštavanja o funkcionerima koji su takođe i kandidati bi moglo biti dodatno ojačano, uključujući produženje zabrane medijskog izveštavanja o svim događajima otvaranja i inauguracije za sve vreme trajanja kampanje.	Mediji	Nije ispunjeno	
21	U skladu sa dobrom međunarodnom praksom, Upravni sud bi trebalo da bude zakonski obavezan da razmatra sve predmete u vezi sa izborima na javnim raspravama na kojima stranke imaju pravo da budu saslušane.	Prigovori i žalbe	Nije ispunjeno	
22	Nadležni organi treba da preduzmu brze i efikasne korake da istraže navode o prekršajima, uključujući zastrašivanje birača i kupovinu glasova. Počinioci treba da se blagovremeno pozovu na odgovornost. Ombudsman treba da usvoji proaktivan pristup, uključujući kampanje	Prigovori i žalbe	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izbornog

	informisanja birača, kako bi podstakao birače da prijave takva kršenja.			procesa.
23	Treba uložiti dodatne napore da se dodele adekvatne prostorije za biračka mesta kako bi se sprečila gužva, osigurala tajnost glasanja i omogućio lak i nezavisan pristup biračima sa fizičkim invaliditetom.	Izborni dan	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izbornog procesa.
24	Republička izborna komisija treba da objavi preliminarne podatke o izlaznosti što je pre moguće nakon zatvaranja birališta. Da bi se dodatno poboljšala transparentnost i poverenje u proces tabelarnog prikazivanja rezultata, RIK bi trebalo da razmotri objavljivanje preliminarne izbornih rezultata razvrstanih po biračkom mestu u pristupačnom format, čim postanu dostupni.	Razvoj događaja nakon održanih izbora	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izbornog procesa.
25	Kako bi se smanjila ili eliminisala potreba za ponavljanjem izbora, moglo bi se razmisliti o izmenama zakona kojim bi se propisalo da se glasanje ponavlja samo u slučaju ozbiljnih nepravilnosti koje mogu uticati na ishod izbora, nakon iscrpljivanja svih drugih mera, kao što je ispitivanje izbornog materijala i struktuirano ponovno prebrojavanje glasova.	Razvoj događaja nakon održanih izbora	Nije ispunjeno	
26	Mogle bi se razmotriti mere za poboljšanje transparentnosti postizbornog rešavanja sporova, uključujući objavljivanje sveobuhvatnih informacija o prigovorima koji su podneti LIK-ovima u registru prigovora RIK-a.	Razvoj događaja nakon održanih izbora	Nije moguća ocena	Preporuku je moguće ispuniti tek tokom izbornog procesa.