

IN EFFECT, DO WE ELECT IMAMO LI IZBORA



Izveštaj

Diskusioni sto: **Izgradnja poverenja; kako do efikasne izborne administracije?**

Konferencija: ["Imamo li izbora?"](#)

24. oktobar 2024. godine

Materijal korišćen na diskusionom stolu dostupan je [ovde](#).

Tokom diskusije o izornoj administraciji pod nazivom „Izgradnja poverenja; kako do efikasne izborne administracije?“ učesnici su razmatrali sledeće teme: način organizovanja rada izbornih komisija, sastav organa izborne administracije, problemi političkog uticaja na rad izborne administracije i (ne)poverenje građana u izbornu administraciju, kao i rad organa za sprovođenje izbora u inostranstvu. Diskusija je bila zatvorena za javnost.

U uvodnom izlaganju Crte je naglašeno da uloga izborne administracije nije samo da tehničko organizovanje i sprovođenje izbora, već da je izborna administracija dužna da obezbedi da izbori budu slobodni i poštteni. Učesnici su pozvani da predlože nove ideje i rešenja za unapređenje rada izborne administracije. Istaknuto je da su, prema nalazima Crte, sve vidljiviji efekti političkog uticaja na rad Republičke izborne komisije (RIK), kao i da RIK nema nadležnosti u onim delovima izbornog procesa u kojima dolazi do najviše problema (birački spisak, mediji, finansiranje kampanja). Konstatovano je da RIK nema svoju nezavisnu stručnu službu. Navedeno je, takođe, da postoji problem neobučenosti članova biračkih odbora i nekompetentnosti lokalnih izbornih komisija, kao i da je jedan od najvećih problema na decembarskim izborima u Srbiji bila zloupotreba ličnih podataka građana o kojoj se govorilo u javnosti. Na navedene probleme, institucije nisu uspele da pruže bilo kakav odgovor, što je dodatno urušilo poverenje građana u vladavinu prava.

Teme o kojima se na diskusionom stolu govorilo su bile:

- Problem (ne)poverenja građana u rad izborne administracije
- Politički uticaj na rad izborne administracije i mehanizmi za suzbijanje političkog uticaja
- Sastav i uređenje izborne administracije
- Primeri aktuelnih i najavljenih reformi izborne administracije u Moldaviji
- Način rada i sastav Izborne administracije u Bosni i Hercegovini
- Način rada i sastav Izborne administracije u Hrvatskoj
- Način rada i sastav Republičke izborne komisije i izborne administracije u Srbiji

Pored razgovora o navedenim pitanjima u okviru uvodnih izlaganja i diskusije, učesnici diskusionog stola su izneli i predloge za eventualna nova rešenja za poboljšanje rada izborne administracije.

I Mehanizmi za suzbijanje političkog uticaja i nepoverenje birača u rad izborne administracije

Istaknuto je da posmatrači procenjuju rad izborne administracije u odnosu na njen integritet, nezavisnost i inkluzivnost. Navedeno je da su ključni elementi koji utiču na nezavisnost izborne administracije pravni okvir, transparentnost i odgovornost. Dodatno je sugerisano da je nezavisno

izborno telo ono koje je otporno na politički uticaj, kao i da politički uticaj i način sprečavanja političkog uticaja u mnogome zavisi od političke kulture.

Izdvojeni su sledeći mehanizmi za suzbijanje političkog uticaja: integritet i stručnost članova, način izbora članova i način odlučivanja, kao i neutralnost i samostalnost stručne službe.

Navedeno je i da se u zemljama Zapadnog Balkana (Srbiji, Hrvatskoj i BiH) beleži značajno nepoverenje građana – birača i kandidata – u rad izborne administracije u izbornom procesu.

II Sastav i uređenje izborne administracije

Diskusija se vodila i o modelima sastava centralne izborne komisije – ekspertske, reprezentativne (partijske) ili mešovite. Ukazano je na to da ne postoje međunarodni standardi koji određuju koji model je najbolji, odnosno da svaki model ima svoje prednosti i mane, pa su tako države slobodne da izaberu najprigodniji način i sastav tela izborne komisije uzimajući u obzir svoj pravni sistem i politički kontekst.

Zaključeno je da je političke stranke moraju da budu podjednako predstavljene u administrativnom telu koje se bavi sprovođenjem izbora, kao i da je potrebno razviti formalne mehanizme koji sprečavaju dominaciju jedne stranke u centralnoj izbornoj komisiji.

Razgovaralo se i o mehanizmima izbora članova nižih nivoa izborne administracije, poput nasumičnog izbora članova ili rešenja koje podrazumeva učešće partija i nasumično odabranih članova. Istaknuto je da bi prvo rešenje doprinelo neutralnosti nižih nivoa izborne administracije, dok bi drugo doprinelo i predstavljenosti političkih partija u sastavu nižih nivoa izborne administracije, što bi im omogućilo određenu kontrolu nad izbornim postupkom.

Istaknuto je da je ključno obezbediti uravnoteženo prisustvo političkih predstavnika, ali i nezavisnih stručnjaka. Navedene su i prednosti ekspertskega modela: veći integritet članova koji svoje odluke donose na osnovu pravnih argumenata, minimizacija uticaja političkih partija na članove, kao i veći stepen neutralnosti u radu u odnosu na reprezentativni model. Istaknuto je da se kao eksperti u izbornim komisijama mogu pojaviti i sudije, za koje je praksa u drugim zemljama pokazala da nisu podložni političkim pritiscima, odnosno da samo njihovo prisustvo u komisijama doprinosi jačanju ugleda komisije, kao i poverenja u njenu neutralnost.

Ukazano je i na mehanizme koji mogu obezbediti nezavisnost izabranih članova, pri čemu je uspostavljanje kvalifikacionih kriterijuma, koji bi važili za lica koja se biraju u sastav organa, sugerisano kao jedno od mogućih rešenja. Što se tiče stručne službe, istaknuto je da službenici treba da budu stalno obučavani o etici i izbornom pravu, međunarodnim standardima za slobodne i fer izbore, što posledično može uticati na unapređenje nivoa ekspertize.

Pored toga, ukazano je i na značajnu ulogu međunarodne saradnje i razmene iskustava postojećih praksi rada izbornih komisija, kao i na značaj javnosti - slobodnih i nezavisnih medija koji bi svojim izveštavanjem pozitivno uticali na edukaciju građana o izbornim pravima.

III Rešenja iz uporedne prakse – primeri Španije, Moldavije, Bosne i Hercegovine i Hrvatske

U diskusiji su predstavljene prakse rada izbornih komisija u drugim zemljama. U nastavku sledi kratak pregled ključnih zapažanja učesnika diskusije:

A) Španija

Španska izborna komisija ima mešani sastav koji čini osam članova – sudije Vrhovnog suda koje se biraju žrebom i pet profesora prava, političkih nauka ili sociologije koji se imenuju na osnovu dogovora parlamentarnih stranaka, tako da neke imenuje vladajuća većina, a neke opozicija. Prisustvo eksperata (sudije i profesori) u španskoj Centralnoj komisiji doprinosi jačanju ugleda komisije u društvu, kao i poverenja građana u njeno nepristrasno postupanje.

Španska Centralna izborna komisija nema svoju stručnu službu, odnosno koristi stručnu službu španskog parlamenta, što se ističe kao nedostatak ovog modela izborne administracije.

B) Moldavija

Način imenovanja članova Centralne izborne komisije i drugih organa za sprovođenje izbora u Moldaviji skoro je identičan onome u Srbiji, međutim, najavljene su reforme sastava i načina rada Centralne izborne komisije za 2026.godinu u pravcu jačanja integriteta i nezavisnosti u radu.

Centralna izborna komisija 90-ih bila je *ad hoc organ* – članovi su odabrani iz sudstva (posle i tužilaštva), bili su različitih političkih stavova i pravno obrazovani, ali nisu imali iskustva u organizaciji izbora, čime je smanjen profesionalizam, te je počeo da se razmatra drugi način rada. Od prvobitne reforme Centralna izborna komisija ima stalni saziv koji čine predsednik, zamenik predsednika i sekretar. Ukupan broj izabranih članova u sadašnjoj Komisiji je devet (predstavnici državnih organa, političkih stranaka i jedan predstavnik iz nevladinog sektora).

Svi akteri uključujući i birače su odgovorni za kvalitet rada Centralne izborne komisije. Sudstvo doprinosi nadzoru procesa, policija je odgovorna za bezbednost, a Ministarstvo inostranih poslova za glasanje u inostranstvu. Civilno društvo ima ulogu u obrazovanju građana, kao i u posmatranju glasanja i davanju predloga.

Kada je reč o profesionalizaciji, u Moldaviji postoji novitet od 2022 godine. Postoje stalni predsednici okružnih komisija, koji polažu ispit i dobijaju sertifikat, a ovlašćenja im se odnose na pripremu biračkih mesta, informisanje birača i nadziranje političkih stranaka. Takođe, postoji Centar za stalno izbornu obrazovanje koji sertifikuje službenike i odgovoran je za istraživanja u oblasti izbora, ali radi pod kontrolom Centralne izborne komisije. Pored toga, Komisija je povećala broj zaposlenih, a postoji i posebno odeljenje za nadzor finansiranja političkih stranaka.

C) Bosna i Hercegovina

Kada je reč o radu izborne administracije u Bosni i Hercegovini, jedan od ključnih problema se odnosi na česte izmene zakonskih rešenja uoči ili tokom izbornog procesa.

Jedan od glavnih izazova u radu Centralne izborne komisije (CIK) je nezadovoljstvo ključnih političkih stranaka činjenicom da je izborom novog saziva CIK-a deo stranaka vladajuće većine izgubio apsolutnu kontrolu nad radom izborne administracije. U nekim zemljama regiona političke stranke predlažu članove komisije, dok u BiH nije takav slučaj. Naime, u BiH centralno izborna telo broji 7 članova, određenih po etničkom kriterijumu – po dva člana svake od tri nacionalnosti i još jedan član.. Uprkos tome, postoje slučajevi neformalnih pritisaka na članove organa za sprovođenje izbora.

Kada je reč o ovlašćenjima, CIK ima mogućnost da predloži izmenu izbornog zakona, te je na osnovu inicijative CIK-a uneto 170 strana amandmana za izborni zakon, a deo toga se nalazi u zbornom zakonu BiH.

Izazovi u radu Centralne izborne komisije su nedostatak kapaciteta i stručne službe u novim obavezama u pripremama lokalnih izbora i pojava izbornih nepravilnosti kao što su zloupotrebe kampanje (preuranjena kampanja, zloupotreba dece u političke svrhe, govor mržnje). Istaknuto je da je Centralna izborna komisija u BiH izradila i elektronsku prijavu za glasanje van BiH, elektronsku prijavu za finansijske izveštaje stranaka, elektronsko podnošenje prijava i žalbi.

D) Hrvatska

Kada je reč o izbornom procesu u Hrvatskoj, istaknuto je da rad izborne administracije nije najproblematičniji deo izbornog procesa, već je to prekranje izbornih jedinica pod jakim političkim uticajem

Kada je reč o radu same izborne komisije, jedan od predloga koji se čuo je da se dodatno smanji politički uticaj, insistiranjem na stručnosti (ne treba svi članovi da budu pravници) i još važnije na integritetu članova.

Komisiju od devet članova imenuje Sabor – čine je devet članova, od čega su tri člana sudije Vrhovnog suda, šest stručnjaka, od kojih tri predstavnika pozicije i tri predstavnika opozicije.

Nezavisne institucije koje treba da čuvaju prava građana u odnosu na administraciju, nisu uvek efikasne u postupanju, a poverenje građana u sudstvo i u sudije je nisko.

IV O radu Republičke izborne komisije Republike Srbije

U diskusiji o radu Republičke izborne komisije (RIK), istaknut je problem nepoverenja građana, o čemu su vođene diskusije na sednicama RIK-a. Naznačeno je da je problem neefikasnosti rada organa za sprovođenje izbora postoji zbog velikog broja članova izbornih komisija, odnosno velikog broja članova biračkih odbora u stalnom i proširenom sastavu (oko 200 hiljada).

Kada je reč o problemu nepostojanja stručne službe RIK-a, napomenuto je da je predviđeno da u budućnosti postoji poseban sektor stručne službe Narodne skupštine koji bi bio zadužen za podršku oko sprovođenja izbora.

Razgovaralo se i o procesu implementacije preporuka ODIHR-a kroz rad Radne grupe za unapređenje izbornog procesa, kao i o slučajevima nezakonitog postupanja lokalnih izbornih komisija tokom odlučivanja o izbornim listama (lokalni izbori u junu 2024.godine).

Naposletku, u diskusiji je izražen stav da je ovakav način rada izborne administracije u Srbiji došao do svog maksimuma, da izborna administracija nema moć da odgovori na sve izazove izbornog procesa i da treba težiti promeni načina rada. U tom smislu, istaknuto je da je Crta izradila nacrt jedinstvenog izbornog zakona koji predviđa postojanje profesionalne i nezavisne izborne administracije u Srbiji.

Zaključeno je da u Republici Srbiji ne postoji poverenje građana u izbornu administraciju. U skladu s tim istaknuto je da je neophodna reforma izborne administracije, kao i da ona mora kretati u pravcu jačanja integriteta, nezavisnosti i stručnosti organa za sprovođenje izbora, što bi za posledicu imalo i jačanje poverenja građana u izbore koje ona sprovodi.