

Izbori 2016: izazovi i preporuke

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Beograd, jun 2016

1. Uvodne napomene

U Srbiji su vanredni parlamentarni i redovni pokrajinski odnosno lokalni izbori održani 24. aprila 2016. godine. Dok čekamo na novi saziv Narodne skupštine pravi je trenutak da se osvrnemo na protekli izborni ciklus i ukažemo na propuste koje smo uočili, kao i da predložimo set preporuka koje bi u budućnosti dovele do unapređenja izbornog procesa. Ovo je posebno značajno zbog činjenice da CeSID ima skoro dvodecenijsku tradiciju praćenja izbornog procesa i do sada je već izlazio u javnost sa različitim inicijativama i preporukama za prevazilaženje brojnih problema u izbornom procesu.¹

Dosadašnje iskustvo praćenja izbornog procesa sugerise nam da postoje brojni problemi i izazovi sa kojima se suočavaju nadležne institucije i izborni učesnici. U tom smislu, ukoliko ne dođe do nekih značajnijih promena, za očekivati je da će se ovi propusti ponavljati i u budućnosti.

Dokument koji je pred Vama je poziv da se otvoreno razgovara o unapređenju izbornog procesa uz konkretne preporuke koje su nastale kao plod dvodecenijskog posmatranja izbora u Republici Srbiji.

Ekspertski tim Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

¹ Do sada su eksperti CeSID-a, bili deo različitih radnih grupa koje su učestvovala u kreiranju, izmenama i dopunama nekoliko važnih zakona: Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o političkim strankama.

2. Izborni sistem

U Srbiji se primenjuje proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim izbornim listama (građani ne znaju ko će ih predstavljati u parlamentu i glasaju za liste a ne za pojedince), uz izborni prag od 5% i raspodelu mandata srazmerno broju osvojenih glasova (uz korišćenje D'Ontov-e formule). CeSID je u više navrata pokretao inicijativu za izmenu izbornog sistema sa konkretnim preporukama.²

Najveći problem u postojećem izbornom sistemu jeste depersonalizacija izbornog procesa. To znači da birači ne znaju za koga glasaju, niti ko će ih predstavljati u parlamentu, već zaokružuju broj ispred liste koja sa sobom u izornoj kampanji povlači, uglavnom, ime nosioca izborne liste, dok ostali kandidati ostaju u senci. Na ovaj način, ne samo da glasači nisu upoznati sa konkretnim kandidatima, već postoji i tendencija „preslikavanja“ moći nosioca liste sa republičkog nivoa na ostale nivoe (to praktično znači da glasači biraju npr. Aleksandra Vučića/ili nekog drugog lidera i na lokalnom nivou, dok se istovremeno na lokalnom nivou može pojaviti predstavnik koga sami građani ne znaju i koga će postaviti nosilac izborne liste a ne glasači). Uvođenjem personalizovanog sistema glasanja (glasački listić sadrži imena kandidata sa političkim strankama/koalicijama koje su ih kandidovale) ovaj problem bi bio prevaziđen, ojačala bi se veza između građana i kandidata koje će birati. Kao dodatna garancija da ne dođe do preslikavanja rezultata glasanja sa centralnog na ostale nivoe³, neophodno je da se parlamentarni i pokrajinski/lokalni izbori održavaju u različitom vremenskom periodu.

3. Izborne procedure i izborna administracija

Izborne procedure i izborna administracija predstavljaju oblast sa mnogo izazova koji se ponavljaju od izbora do izbora. Zakonska regulativa je neusklađena pa je neophodno učiniti napore da se sva akta koja tretiraju izbornu materiju međusobno usaglase i usklade - nadležnosti različitih izbornih organa i rokovi koji moraju da se ispoštuju; usaglašavanje raznih

² Videti više na: <http://www.cesid.rs/lt/articles/usaidd/predlog-za-promenu-izbornog-sistema.html>.

³ Kao potvrda ovakvog uravnavanja/preslikavanja rezultata glasanja, javlja se i činjenica da statistika pokazuje da se redosled lista na lokalnom nivou koje su odnele najveći broj glasova zapravo poklapa sa redosledom lista sa najvećim brojem glasova na republičkom nivou. Slučajnim odabirom ukupno 30 opština i gradova (iz svakog okruga bar po jedna opština ili grad) poredili smo izborne rezultate na republičkom i lokalnom nivou. Poređenje nam je pokazalo da je u svim opštinama/gradovima lista SNS osvojila najveći broj glasova, lista SPS je bila na drugom mestu po broju osvojenih glasova svuda sem u dve opštine/grada (a isto važi i za listu SRS koja je bila na trećem mestu). Drugim rečima, uz manja odstupanja, možemo konstatovati da se redosled lista koje su osvojile najveći broj glasova poklapa sa redosledom lista na lokalnom nivou, što potvrđuje našu prvobitnu tezu.

zakona, pravilnika i propisa, kako ne bi dolazilo do kontradiktornih postupanja i odluka.

Izborna administracija u Srbiji je *ad hoc* telo koje svoj posao obavlja samo za vreme izbornog procesa. Neohodna je profesionalizacija izborne administracije, kojom bi se na nacionalnom nivou uvelo konstatno postojanje službe/tela koje se bavi isključivo izborima i koje je u stanju da obezbedi tzv. institucionalno pamćenje. U sistemu državnih institucija ovo državno telo bi imalo status nezavisne državne institucije, koja bi se u perspektivi bavila i širim aspektom izbora (mediji, finansiranje, birački spiskovi). Predloženo nezavisno centralno izborna telo bi bilo u stalnom sazivu, sa mandatom koji je duži od mandata izvršne vlasti.

Ovakve službe bi trebalo da funkcionišu i na pokrajinskom kao i na lokalnom nivou, s tom razlikom da bi na ovim nižim nivoima, ovaj posao obavljala lica u okviru svog redovnog posla. To praktično znači da bi državni činovnici bili obučeni, da uz svoj posao rade i u okviru novog tela, odnosno da se prethodno izvrši izmena sistematizacije tih radnih mesta za pozicije koje bi mogle da se bave i ovim poslom. Zadatak ovog novog organa bi bio, između ostalog, i da dobro obuči sve članove biračkog odbora, kako u budućnosti nestručnost članova biračkog odbora i njihov manjak kapaciteta ne bi rezultirali brojnim neregularnostima u izbornom procesu, što je bilo očigledno i na izborima 2016.

4. Mediji i finansiranje političkih aktivnosti

Dva su ozbiljna sistemska nedostatka u regulativi izborne komunikacije. Prvi je nekoherentnost zakonskog okvira i disperziranost rešenja u velikom broju zakonskih i podzakonskih akata i, drugi, slabo i neaktivno telo nadležno za elektronske medije (REM). Dodatni problem je što su rešenja o ulozi medija razbacana i u izbornim i medijskim zakonima, od čega su izborni zakoni stari i prevaziđeni, te ne odgovaraju duhu modernog doba. Unapređenje izborne komunikacije je jedino moguće uz pripremu regulative koja na jasan i koherentan način treba da uredi obaveze svih medija u izbornom procesu uz pun angažman kontrolnog tela u pogledu monitoringa medijskog izveštavanja i izricanja sankcija.

Oblast finansiranja je regulisana Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti. Zakonski i institucionalni okvir je zadovoljavajući budući da je pripreman u skladu sa najboljim principima i svetskom praksom. Česte kritike na raspodelu sredstava nisu posledica lošeg rešenja, već disbalans u raspodeli sredstava dolazi kao posledica izbornih rezultata i broja osvojenih

mandata.⁴ Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisna institucija koja se na ozbiljan način bavi kontrolom finansiranja političkih aktivnosti, pa ova oblast spada među najuređenije aspekte izbornog procesa. Još veći efekti bi se postigli kada bi se i ostali delovi sistema – pravosuđe, pre svih, aktivnije uključili i reagovali na osnovu prethodnog rada i analiza Agencije za borbu protiv korupcije.

5. Registri birača i političkih stranaka

Rešavanje problema koje sa sobom nosi registar birača zahteva, pre svega, vreme i to je proces koji može da traje godinama ako ne i duže, imajući u vidu da je ova oblast bila neuređena gotovo dve decenije višestranačja. U ovoj oblasti treba težiti ka regulisanju i umrežavanju celokupne administracije, kako bi se ovi problemi u budućnosti sveli na minimum. Tri su glavne preporuke koje mogu poboljšati stanje u biračkim spiskovima:

- 1) podizanje nivoa svesti i odgovornosti građana prema svojim obavezama – blagovremeno prijavljivanje svake promene prebivališta i promena prezimena (usled promene bračnog statusa), ali i da prilikom formiranja biračkog spiska a pre njegovog zaključenja provere da li su upisani u birački spisak (bilo odlaskom na sajt Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, bilo kontaktiranjem opštinske/gradske izborne komisije);
- 2) poboljšanje komunikacije između različitih državnih institucija koja sada nije na zadovoljavajućem nivou – umrežavanje baza (MUP, matične knjige rođenih, umrlih, venčanih, ali zdravstvenih ustanova i pograničnih službi) i formiranje jedinstvene baze podataka;
- 3) poboljšanje rada službe koja se bavi vođenjem biračkih spiskova - birački spisak je programski jedinstven i uređen, ali podaci koji su u njemu mogu da predstavljaju problem – oni su ogledalo celokupne administracije i nedostataka u njoj.

Kada je reč o registru političkih stranaka, možemo reći da on funkcioniše na relativno zadovoljavajućem nivou, iako je kriterijum za upis u ovaj registar visok. Pošto registar služi kao temelj za proglašenje izbornih lista, treba razmisliti o mogućnosti da stranke koje već imaju registrovani status ne budu u obavezi da svaki put prikupljaju potpise.

⁴ Stranka koja osvojila najveći broj mandata, dobija srazmerno i najviše novčanih sredstava.