

PREDLOG ZA PROMENU IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU (CeSID)

Beograd, septembar 2016. godine

UVODNE NAPOMENE

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

Zakonski i institucionalni okvir koji prati regulaciju izborne administracije godinama nije bitnije promenjen i iz njega se generišu brojni problemi koji nastaju u izborima. Zbog tenzija i većeg broja nepravilnosti, svi ti problemi su se multiplikovali na izborima 2016.

IZBORNA ADMINISTRACIJA U SRBIJI

Izborna regulativa u Srbiji ne poznaje stalnu profesionalnu izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve aspekte izbornog procesa - od evidencije birača, preko organizovanja i sprovođenja izbornog procesa, finansiranja, praćenja uloge medija, do analiziranja i iniciranja usavršavanja izbornog sistema i procesa. Izborna administracija odnosi se samo na izborne organe.

Organi za sprovođenje izbora su Republička izborna komisija (RIK), birački odbori i opštinske/gradske izborne komisije.

Zakon o izboru narodnih poslanika kaže da se članovi RIK-a imenuju na četiri godine (tj. koliko traje mandat poslanicima u Narodnoj skupštini), a birački odbori i opštinske/gradske izborne komisije za svake izbore.

U dosadašnjoj praksi izbornih procesa uočen je niz problema u vezi sa sa njihovim funkcionisanjem koji su kulminirali na poslednjim izborima 2016.

U prvom delu ćemo ukazati na ključne izazove u vezi sa izbornom administracijom, da bismo u nastavku naveli preporuke sa ciljem unapređenja čitavog izbornog procesa.

Nestalni karakter izborne administracije

Glavni nedostatak *ad hoc* izborne administracije ogleda se u tome što ona nema stabilnu strukturu, stalne izvore finansiranja, ciljeve i jasno utvrđena pravila. To za posledicu često ima njenu nedovoljnu stručnost za obavljanje izbornih radnji, pa se neke greške pojavljuju iznova u svakom izbornom procesu.

U najvećem broju slučajeva posao izborne administracije obavljaju lica koja nisu obučena niti kvalifikovana za vršenje tog posla. Ta lica ovaj posao obavljaju samo tokom izbornog procesa, a nakon njegovog završetka se vraćaju svojim redovnim aktivnostima.

Sastav biračkih odbora, opštinskih/gradskih izbornih komisija, pa i samog RIK-a, kao centralnog organa za sprovođenje izbornog procesa, zavisi od rasporeda snaga u republičkom ili lokalnim parlamentima što dovodi u pitanje nezavisnost od stranačkih uticaja, smanjuje nivo poverenja građana u nepristrasnost odluka i demokratičnost izbornog procesa u celini.

Nadležnosti izborne administracije

Prema trenutnoj regulativi, RIK je nadležan za samo jedan deo izbornog procesa – neposredno organizovanje i sprovođenje izbora i tu možemo da govorimo o uskoj izbornoj materiji. Nju možemo podeliti u nekoliko ključnih segmenata: proces kandidovanja, sprovođenje izbora, birački spiskovi i utvrđivanje rezultata izbora. Obe komisije – centralni i lokalni nivo se pojavljuju i u procesu zaštite izbornog prava, jer su prva instanca kojoj se javljaju oni koji smatraju da su nekom radnjom ili delom oštećeni u korišćenju svog izbornog prava.

Važni delovi izbornog procesa nisu u nadležnosti izborne administracije, poput uloge medija, finansiranja političkih aktivnosti i vođenja biračkog spiska. Oni su razbacani po drugim institucijama koji imaju malu ili nikakvu koordinaciju sa izbornom administracijom.

Upravo među njima posmatrači i beleže brojne nepravilnosti, za čije prevazilaženje su potrebna sistemska rešenja i kontinuiran rad izborne administracije.

Nemogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti

RIK može da, ukoliko utvrdi da je prekršeno izborno pravo i po usvojenom prigovoru birača, kandidata ili podnosioca izborne liste, ponovi postupak glasanja, poništi postupak ili radnju kojim je prekršeno izborno pravo.

Izborni organi, međutim nemaju nadležnost da, u cilju zaštite izbornog prava, pokreću postupke po službenoj dužnosti protiv političkog subjekta ili zaposlenog u izbornoj administraciji čime veliki broj prekršaja i povreda zakona ostaje bez adekvatne sankcije, što povratno negativno utiče na subjekte u izbornom procesu i motiviše ih da krše izborno pravo.

Niski kapaciteti za sprovođenje izbora stalnih i proširenih sastava biračkih odbora

U prošireni sastav biračkih odbora, opštinskih/gradskih izbornih komisija i RIK-a ulazi po jedan predstavnik podnosioca izbornih lista. Ne postoje jasni kriterijumi koje bi predstavnici proširenog sastava trebalo da ispune da bi mogli da uđu u prošireni sastav organa koji sprovode izbore, kao što ne postoje ni jasni kriterijumi ili kvalifikacije za izbor predstavnika u stalni sastav izbornih organa.

Ovakve odredbe i nedovoljno odgovoran odnos stranaka prema organima koji sprovode izbore omogućavaju da se u prošireni sastav izbornih organa imenuju i lica nedovoljne stručnosti ili koja nisu u dovoljnoj meri upoznata sa postupkom sprovođenja izbora. Nedovoljno poznavanje procedure i neobučenosť dovodi do proizvoljnog tumačenja, konflikata, grešaka, prijavljivanja nepravilnosti i u slučajevima kada do njih ne dođe, a neretko do otežavanja ili prekidanja glasanja.

Istovremeno, nedostatak redovne edukacije za stalne sastave biračkih odbora dovodi do grešaka na biračkim mestima, koje su najizraženije u utvrđivanju rezultata posebno kada je zbog neizvesnosti rezultata ili spajanja izbora na više nivoa, birački odbor izložen dodatnom pritisku.

PREPORUKE ZA IZMENU IZBORNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

Kako se ne bi ponavljale greške iz prošlosti, važno je ponuditi sistemska rešenja na sve uočene probleme u radu izborne administracije. CeSID je formulisao set preporuka koje su definisane na osnovu gore definisanih problema i one idu u pravcu uvođenja profesionalne izborne administracije u Srbiji.

PREPORUKA 1: Formiranje profesionalne izborne administracije

Formirati trajnu, profesionalnu izbornu administraciju koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izborni proces. Ona bi bila zaštićena od smene vlasti, rasporeda i odnosa stranaka u parlamentu i izbornih rezultata.

Članovi centralnog izbornog organa bi bili imenovani na vremenski period duži od trajanja jednog izbornog ciklusa – na primer, na pet, sedam ili više godina i tako bi se sprečilo da promene u parlamentu utiču na rad članova.

Definisati zakonom jasne kriterijume za rad u izornoj administraciji po dosadašnjim iskustvima i primerima dobro uređenih izbornih administracija; zavisno o kom organu je reč da poseduje iskustvo od tri do pet godina u sprovođenju izbora; da ne obavlja dužnost u organima stranke, udruženju ili fondaciji koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti je uključen u bilo kakvu stranačku aktivnost; da nije funkcioner ili zaposlen u organima izvršne vlasti; da mu nije bila izrečena kazna za radnju koja predstavlja težu povredu izbornih zakona ili propisa za koju je lično odgovoran; i slično.

Članovi opštinskih/gradskih izbornih komisija ili biračkih odbora mogu da budu zaposleni u upravi - na centralnom nivou ili nivou opštine. Oni bi imali zaduženja za neke aspekte izbornog procesa u periodima između dva kruga izbora – na primer, starali bi se o biračkom spisku, unapređenju izbornih procedura, sprečavanju sukoba interesa i sl. Samim tim što su zaposleni u upravi, njihova odgovornost za radnje u toku izbornog procesa bila bi veća, a proces sprovođenja izbora bi se učinio efikasnijim.

PREPORUKA 2: Proširivanje nadležnosti izornoj administraciji

Proširiti listu nadležnosti izornoj administraciji, sa uže izborne materije na kompletan izborni proces koji treba da uključi regulaciju izborne komunikacije (ponašanje medija u izbornom procesu), finansiranje političkih aktivnosti i vođenje biračkog spiska.

Na taj način će se preduprediti greške koje nastaju zbog nekoordinacije raznih tela koja se trenutno bave ovim izbornim aspektima čime se stvaraju uslovi da se tokom čitave godine (a ne samo u izbornim kampanjama) stručnjaci bave unapređenjem izbornog procesa.

PREPORUKA 3: Mogućnost da izborna administracija podnosi izborne inicijative

Izborna administracija treba da raspolaže zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava. Smisao stalne izborne administracije jeste da permanentno prati stanje u izbornom procesu, analizira stanje izborne demokratije, organizuje istraživanja, angažuje stručnjake i nevladine organizacije u analiziranju pojedinih otvorenih pitanja, prati uporednopravna iskustva, vrši edukaciju - i zbog svega toga mora raspolagati zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava.

Izborni organi moraju imati šira ovlašćenja u pogledu kontrole i pokretanja prekršajnih/krivičnih prijavi protiv lica koja su prekršila norme izbornog prava. Od izborne administracije se očekuje da prva uoči probleme u primeni zakona u izbornom procesu, stoga joj treba omogućiti i da predlaže rešenja za uočene probleme, ali i da ima mehanizam za efikasniju kontrolu i sankcionisanje prekršilaca izbornih zakona.

PREPORUKA 4: Redovna edukacija za stalne i proširene sastave biračkih odbora

Članovi proširenog sastava - predstavnici političkih stranaka / grupa građana / kandidata - moraju da budu (obavezno) osnovno obučeni za nadzor i praćenje izbornog procesa. Na taj način bi se izbegli mogući nesporazumi na biračkim mestima, a time bi se i izborni proces učinio regularnijim. Obuka svih predstavnika biračkih odbora, standardizovana i prilagođavana promenama izbornog zakonodavstva, trebalo bi da bude deo redovnih aktivnosti izborne administracije.

Predstavnici stalnog sastava izborne administracije moraju biti u sistemu stalne edukacije u skladu sa planom i programom koji će unapred biti propisan od strane centralnog organa.

Stalni sastav biračkih odbora trebalo bi da bude finansiran iz javnih izvora kao i do sada, bez obzira da li se radi o mesečnoj plati - ukoliko se uvede trajna administracija - ili dnevnicama za angažman u izbornom procesu.

Predstavnike u proširenom sastavu biračkih odbora trebalo bi da plaćaju političke stranke/grupe građana/kandidati koje oni predstavljaju iz sredstava predviđenih za finansiranje kampanje ili da svoje aktiviste i članove podstaknu da na volonterskoj bazi posmatraju izbore. Argument više u prilog ovoj tezi ogleda se i u jednostavnoj činjenici da svako treba da bude plaćen od strane onoga ko ga je i angažovao.

Zaključak

Izbori 2016 su pokazali da postoji nemali set problema koji se javljaju od izbora do izbora. Nestalni karakter izborne administracije, njene nadležnosti i niski kapaciteti su neki od najvažnijih problema u ovdašnjem zakonodavstvu. Da bi se problemi na izborima rešili na sistemski način, potrebno je reformisati izbornu administraciju u pravcu formiranja nezavisne institucije, sa proširenim nadležnostima i stalnim planom edukacija čime će se otvoriti prostor za kontinuiran rad na unapređenju izbornog procesa.

Samo na ovaj način formirana institucija može da obezbedi uslove da i birači u Srbiji dobiju priliku da glasaju van tzv. kontrolisanih uslova, putem interneta a ne isključivo na biračkom mestu.

Ova studija podržana je direktnim bespovratnim sredstvima Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj studije je isključivo odgovornost CeSID-a i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.