



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
CENTER FOR FREE ELECTIONS AND DEMOCRACY

Republika Srbija

Predsednički izbori 2017

Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Beograd, maj 2017

SADRŽAJ

| | |
|--------------------------------|----|
| 1. Uvodne napomene..... | 2 |
| 2. Sažetak..... | 4 |
| 3. Politički kontekst | 11 |
| 4. Pravni okvir | 12 |
| 5. Izborna administracija..... | 12 |
| 6. Birački spiskovi | 28 |
| 7. Kampanja | 32 |
| 8. Izborni dan | 36 |
| 9. Zaključci i preporuke | 44 |
| 10. O CeSID-u..... | 45 |

1. Uvodne napomene

Izveštaj koji je pred Vama ima za cilj da pruži detaljan, neutralan i nepristrastan uvid u najvažnije nalaze do kojih je došao CeSID posmatrajući predsedničke izbore 2017.

Izveštaj je strukturiran tako da obuhvati sve najvažnije segmente izbora: politička pozadina i pravni okvir izbora, rad izborne administracije, analiza biračkih spiskova, analiza kampanje i posmatranje izbornog dana.

CeSID je posmatrao rad Republičke izborne komisije (RIK) i 600 biračkih mesta na sam izborni dan i analiza će biti bazirana na osnovu neposrednog uvida posmatračke misije.

O tome kako su prošli ostali aspekti izbornog procesa, starao se ekspertski tim CeSID-a iz centralne kancelarije u Beogradu. CeSID nije bio u prilici da radi medijski monitoring koji može da odgovori međunarodnim standardima kao ni monitoring finansiranja kampanje, pa ćemo u tom pogledu izneti limitirane nalaze a do kojih smo mogli doći putem desk analiza i razgovora sa relevantnim ciljnim grupama i donosiocima odluka.

Izveštaj se završava preporukama za unapređenje izbornog procesa koje su bazirane na podacima dobijenim iz ove i ranijih posmatračkih misija.

Ovu priliku koristimo da se zahvalimo svim partnerima i medijima na saradnji. Veliku zahvalnost dugujemo našim posmatračima, saradnicima, statističarima i volonterima koji su u teškim uslovima obavili ovaj odgovorni posao.

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

www.cesid.rs

facebook.com/cesidbeograd/

twitter.com/CeSIDBeograd

2. Sažetak

Predsednica Narodne skupštine Maja Gojković raspisala je 2. marta predsedničke izbore koji su održani mesec dana kasnije - 2. aprila. Imajući u vidu izbornu tišinu, kampanja je trajala 28 dana što je jedna od najkraćih kampanja u istoriji višestranačja u Srbiji. Ovo su bili jedanaesti predsednički izbori po redu od 1990. godine, na kojima je Srbija dobila petog šefa države.

Predsednički izbori su sprovedeni u skladu sa zakonodavnim i institucionalnim okvirima koji, uglavnom, pružaju dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, a u skladu sa međunarodnim obavezama i standardima. Poštovana su osnovna prava građana, ali uz postojanje određene neravnopravnosti izbornih učesnika koja je generisana, prevashodno, mešanjem državnih i stranačkih (izbornih) pozicija što je dovodilo i do disbalansa u medijskoj prezentaciji predsedničkih kandidata. Tokom izbornog dana, incidentno su uočene brojne nepravilnosti, ali posmatrači CeSID-a nisu uočili sistemski karakter tih nepravilnosti pa nije moguće govoriti o tome da su te nepravilnosti uticale na krajnji ishod i legitimitet izbora.

Izbori su prvenstveno uređeni Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, Zakonom o izboru predsednika Republike (2007), Zakonom o izboru narodnih poslanika (u pitanjima koja Zakonom o izboru predsednika Republike nisu posebno uređena shodno se primenjuju odredbe ovog zakona) iz 2000. godine, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku iz 2009. godine i Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine. Pravni okvir je dopunjen uputstvima, pravilima i odlukama Republičke izborne komisije (RIK). U januaru 2016. godine, usvojen je novi Zakon o javnom okupljanju, koji se primenjuje i na okupljanja u okviru izborne kampanje.

Što se tiče zakonskog okvira ponašanja medija, najznačajniji izvori u okviru medijskih zakona su: Zakon o elektronskim medijima (2014), Zakon o javnom informisanju i medijima (2014), Zakon o oglašavanju (2016) i Zakon o javnim medijskim servisima (2014). Kada je reč o podzakonskim aktima, ističemo Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje koji je usvojilo Regulatorno telo za elektronske medije (REM) 2015. godine.

Ako izuzmemo promene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014. godine, ovi izbori su dočekani u istom zakonskom okviru kao i prethodni iz 2012. godine.

Načelno, tim zakonima je obezbeđena solidna osnova za sprovođenje demokratskih izbora, ali se određeni set problema (na neke ukazuju i međunarodne posmatračke misije) ponavlja i nije adekvatno regulisan: neefikasne mere protiv zloupotrebe javnih resursa za sprovođenje kampanje, nestalni i stranački karakter izborne administracije i uloga Regulatornog tela za elektronske medije (REM) odnosno ponašanje medija tokom kampanje.

Ukoliko analiziramo izborne procese u poslednjih 15 godina, Srbija stagnira po pitanju organizacije i sprovođenja izbora. Od kada je početkom dvehiljaditih godina izborni proces pretrpeo značajne promene, koje su, pre svega uticale na transparentnost celokupnog procesa i vraćanja poverenja građana u izbore, nije došlo do značajnijeg napretka u pogledu otklanjanja manjkavosti na koje CeSID, ali i međunarodne posmatračke misije ukazuju duži niz godina. Ovo se posebno odnosi na profesionalizaciju i obučenost izborne administracije, između ostalog i samih biračkih odbora koji u nedostatku iskustva i neadekvatne obuke često prave greške koje dovode do sumnje u celokupan izborni proces. Većina propusta do kojih se dolazi na samim biračkim mestima su upravo posledica nesnalaženja članova biračkih odbora, nepoznavanja zakonskih rešenja i njihove primene u praksi. Iako je izborni dan protekao bez većih problema i nepravilnosti koje bi ugrozile izborni proces, neophodno je istaći da je na određenim biračkim mestima došlo do više nego očiglednih propusta koja su na nekim od njih rezultirala ponavljanjem glasanja.

Kada je reč o RIK-u, u njegovom radu je učestvovalo 28 članova (16 imenovanih od strane NSRS, 11 predstavnika kandidata), predstavnik republičke organizacije nadležne za poslove statistike, sekretar, 37 koordinatora RIK-a, Služba NSRS i radna tela u JLS (847 lica). U radu biračkih odbora učestvovalo je oko 230.000 članova, od čega 49.344 u stalnim sastavima, ne uključujući tu AP KiM. Za ove izbore, RIK je odredio 8.396 biračkih mesta, na kojima je pravo glasa imalo 6.724.949 birača. Proglašeno je 11 kandidatura.

Sam RIK radio je relativno transparentno i efikasno - rokovi za sprovođenje radnji ispoštovani su u najvećoj meri, sednice su bile otvorene za javnost (za medije i posmatračke), usvojen je veliki broj pravnih akata, unapređen je izborni proces u određenim segmentima (identifikacione kartice, uvođenje logičko-računskog formulara, preciziranje pravila za kretanje uz pomoć psa vodiča i slično) i nije bilo većih incidenata. Ipak, zadržane su brojne prakse koje su neadekvatne i koje zahtevaju unapređenje: nastavljena je praksa neobjavlivanja zapisnika sa sednica, pa se tako na internet stranici RIK-a mogu pronaći samo sažeci sednica; zadržana je praksa deljenja dnevnog reda i materijala za rad članovima RIK-a na samom početku sednice, a ne ranije; edukacija birača o sprovođenju izbora ostala je na bazičnom nivou, te nisu jasnije precizirana ovlašćenja za domaće i međunarodne posmatračke (iako su učinjeni nemali pomaci na ovom polju). Kao poseban problem izdvaja se usvajanje Uputstva za sprovođenje izbora za predsednika Republike, koji članom 91 daje pravo koordinatoru RIK-a da u saradnji sa predstavnicima Republičkog zavoda za statistiku, a u sedištu RIK-a, izvrši i parafira ispravku logičko-računskih grešaka koje su posledica očigledne omaške u popunjavanju zapisnika, a koje ne utiču na utvrđivanje rezultata izbora. Kada je reč o biračkim odborima, ponovo su prepoznati sledeći problemi: (1) brojnost članova na samim biračkim mestima, što često dovodi do konfuzije, nejasne raspodele uloga i stvaranja gužvi koje ometajuredovan rad drugih članova biračkog odbora; (2) finansijska neisplativost i (3) nedovoljna ili neadekvatna obučenost članova biračkih

odbora za rad (usled činjenice da Uputstvo, ali ni druge odredbe, ne predviđaju da se vrši stalna, profesionalna i ujednačena obuka članova biračkih odbora koji treba da sprovode sve procedure na biračkom mestu, što dovodi do poteškoća i velikog broja grešaka u radu).

Bilo je nekoliko spornih mesta u radu organa za sprovođenje izbora: (1) sastav RIK-a i njegov karakter - primedbe o nezakonitom sastavu RIK-a, ali i nepostojanje stabilne i trajne strukture, stalnih izvora finansiranja, nedovoljne nadležnosti i nestalnost, odnosno *ad hoc* karakter; (2) uloga javnih beležnika - usled kratkih rokova i malog broja lica ovlašćenih za overu potpisa; (3) proglašenje kandidature Luke Maksimovića, čime je napravljen presedan u radu organa; (4) Uputstvo za sprovođenje izbora na teritoriji AP KiM, koje je osporavano iz više različitih aspekata i (5) proces utvrđivanja i proglašenja izbornih rezultata, usled striktnog stava RIK-a zauzetog pri razmatranju prigovora, odlučivanja o logičko-računskim greškama u zapisnicima o radu biračkih odbora, politizacije pravničkih pitanja i opšteg osporavanja legaliteta i legitimiteta celokupnog izbornog procesa.

Republička izborna komisija donela je na 33. sednici, 31. marta 2017. godine, Odluku o utvrđivanju i objavljivanju konačnog broja birača u Republici Srbiji. Taj broj je iznosio 6.724.949, što je za 14.492 manje u odnosu na ukupan broj birača na vanrednim parlamentarnim izborima iz 2016. godine.

Zakon o jedinstvenom biračkom spisku predviđa da svi punoletni državljani Srbije, koji su radno sposobni i imaju prebivalište na teritoriji Srbije imaju pravo glasa. Tačnost podataka u biračkom spisku, te njegova potpunost, zavise od državnih organa zaduženih za njihovo vođenje (pre svega od kvaliteta, pravovremenosti dostavljanja i razmenjivanja informacija među državnim službama, kao i od profesionalnosti i osposobljenosti lica zaduženih za ažuriranje biračkih spiskova), ali i od samih građana (pre svega od svesti o neophodnosti ispunjavanja građanskih obaveza oličenih u prijavi promene prebivališta, rođenja ili smrti).

Kao i svaki prethodni, tako je i ovaj izborni ciklus bio obeležen pitanjima o mogućim zloupotrebama i malverzacijama na osnovu (neodgovarajućeg) biračkog spiska. Samo neka od pitanja koje se ponavljaju iz jednog u drugi izborni ciklus tiču se moguće zloupotrebe glasova preminulih lica koja nisu uklonjena iz biračkog spiska i moguće zloupotrebe glasova birača koji su promenili mesto prebivališta. Ove nedoslednosti i nedostaci koje beleži postojeći birački spisak rezultat su neažurnosti i neodgovornosti kako samih građana tako i državnih službi. Ipak, navedeni nedostaci kao i razmatranja o njihovom uklanjanju, govore da je reč o složenom pravno-organizacionom problemu. Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku iz 2011. godine stvoren je preduslov za pozitivne pomake ali kao neumitna ostaje činjenica da je za rešenje ovog problema potrebno vreme ili da se država okrene formiranju civilnog registra građana. Civilni registar građana je povoljniji model za prikupljanje podataka, jer pored opštih

podataka o licu (ime, prezime, adresa) on prikuplja i skladišti i ostale informacije koje koriste različite državne službe – na ovaj način prevazišao bi se problem neadekvatne komunikacije državnih službi. Takođe, potrebno je i unaprediti sve državne službe koje vode procese evidencije, ali je neophodno i podići građansku svest o svojim dužnostima i obavezama. Sve navedeno govori u prilog tome da ažuriranje i ispravljanje nedoslednosti u biračkom spisku nije nemoguće, ali je posao koji zahteva uključanje svih društvenih i državnih aktera, kao i to da je reč o procesu koji ne bi mogao biti sproveden u kratkoročnim okvirima.

Kada je reč o zvaničnoj kampanji, ona je počela danom raspisivanja izbora i trajala je narednih 28 dana – do 48 sati pre izbornog dana kada je nastupila izborna tišina. Kampanja je, međutim *de facto* trajala mnogo duže, najčešće putem različitih oblika komunikacije putem interneta i socijalnih mreža. Kampanjom je dominirao Aleksandar Vučić: prisustvom kao kandidat i premijer i kroz izborne aktivnosti u kojima su bili uključeni svi koalicioni partneri. Primetno je bilo da ostali kandidati nemaju mogućnost da organizuju kampanju u punom smislu te reči, posebno kada je reč o oglašavanju pa je bio primetan izostanak pluralizma u svim vidovima plaćene političke komunikacije.

Okruženje u kojem se odvijala izborna kampanja je bilo mirno, bez krupnih incidenata i uz nekoliko malih i izolovanih slučajeva nasilja. U tematskom okviru, kandidati su u prvi plan stavili predsedničku trku kao takvu (procene izbornih šansi, pitanje drugog kruga, istraživanja i analize) i izborne procedure i negativnu kampanju. Veliki broj kandidata desne provinijencije uslovio je da pitanja odnosa sa EU i Rusijom i status Kosova i Metohije opet budu pri vrhu izborne agende.

Neravnopravnost u kampanji, posebno u medijima, je generisana mešanjem državnih i stranačkih aktivnosti jer Aleksandar Vučić nije podneo ostavku na mesto premijera pa je u kampanji nastupao i kao kandidat i kao predsednik vlade čime formalno nije prekršio nijedno zakonsko rešenje. Radi se o praksi koja postoji godinama jer su političari na vlasti, manje ili više vidljivo, koristili svoje državne aktivnosti kako bi preneli izborne poruke. Odredbe koje trenutno stoje na raspolaganju Agenciji za borbu protiv korupcije ne mogu da reše ove probleme u kampanji, a drugih rešenja za sprečavanje tzv. funkcionerskih kampanja - nema. Bez promene regulative i uvođenja dodatnih limita za funkcionere, teško je očekivati vidljiviji napredak u ovom delu.

Uoči kampanje, REM je najavio da neće prikupljati statističke podatke o proporciji zastupljenosti pojedinih kandidata u političkom oglašavanju i informativnom programu.

Tokom same kampanje, ova institucija je naložila pružaocima medijskih usluga da u roku od 24 sata obustave emitovanje spota Aleksandra Vučića u kome se krši Zakon o

elektronskim medijima. REM je, takođe doneo odluku da su oglasne poruke iz jednog spota Vuka Jeremića u suprotnosti sa Zakonom o oglašavanju.

Uopšteno uzev, REM-u je u kampanji nedostajao proaktivniji i snažniji pristup, jasnije određivanje prema ponašanju medija, kao i redovno i pravovremeno izveštavanje o svim uočenim problemima. Bez obzira na nejasne zakonske odredbe u pogledu monitoringa medija, neizostavna uloga REM-a bi morala da bude kvalitetno monitorisanje medija i pripremanje izveštaja o istom, jer samo na taj način javnost može da dobije jasan i celovit uvid u kvalitet kampanje.

Agencija za borbu protiv korupcije je ove godine imala 49 posmatrača čiji će se nalazi porediti sa onim što će kandidati da objave kao svoje troškove. Ova institucija je ove godine imala znatno manji broj posmatrača nego ranije s tim što je važno imati u vidu da su sada organizovani samo predsednički izbori, a ne opšti (2012) odnosno parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori (2016). Zakonski i institucionalni okvir za finansiranje kampanje je zadovoljavajući budući da je pripreman u skladu sa dobrim 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. Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisna institucija koja se na solidan 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.

Sam tok izbornog dana je na većini biračkih mesta protekao bez većih problema.

Prema oceni CeSID-ovih posmatrača na 89% biračkih mesta iz reprezentativnog uzorka birački odbori su sproveli izborni proces u skladu sa važećim zakonima. Na svakom desetom biračkom mestu zabeležene su manje nepravilnosti koje nisu značajnije ugrozile izborni proces, dok su na 1% biračkih mesta (ukupno 6 u okviru CeSID-ovog uzorka) obim i priroda nepravilnosti bili takvi da su mogli usloviti ponavljanje izbornog procesa.

Osim strandardnih propusta, uobičajenih za izborni dan u Srbiji, kao što su glasanje bez važećih dokumenata i nekorišćenje spreja za obeležavanje ili UV lampe, CeSID-ovi posmatrači su zabeležili i znatno ozbiljnije propuste poput:

- a) omogućavanja glasanja licu koje je nije upisano u pripadajući birački spisak;
- b) nezakonito prepravljavanje biračkog spiska na izborni dan;
- c) neadekvatno regulisano glasanje sa potvrdama policijskih uprava/stanica koje su menjale istekli ili nevažeći lični dokument;
- d) pokušaj ubacivanja popunjenih listića na jednom biračkom mestu;

- e) vođenje paralelnih spiskova sa podacima birača koji su činili takozvane „sigurne glasove“ od strane predstavnika određenih političkih partija ispred biračkog mesta;
- f) označavanje glasačkog listića unapred obezbeđenom bojom mastila olovke kako bi se još jednom potvrdila „sigurnost glasa“.

ŠTA MOŽEMO DA PROMENIMO?

Kratkoročne preporuke

- Napraviti i realizovati plan koji bi na kontinuiran i sveobuhvatan način doprineo edukaciji stalnog i proširenog sastava biračkih odbora.
- Strogo primenjivati zakonom predviđene sankcije za one članove biračkih odbora koji svojim (ne)činjenjem ugrožavaju izborni proces.
- Unapređivanje propisa u pogledu rokova i kvaliteta finansijskog izveštavanja kao i rokova za objavljivanje izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije.
- REM treba sistemski i samoinicijativno da monitoriše rad medija i izriče pravovremene sankcije.
- REM treba da razmotri mogućnosti za unapređenje Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje usvojenog 2015. godine.
- Učiniti javno dostupnim skenirane primerke zapisnika sa svih biračkih mesta.
- Razmisliti o dodavanju kupona na glasački listić a koji bi nakon glasanja ostao kod biračkog odbora.
- Razdvajanje izbornih procesa kako bi se olakšao rad izborne administracije, a samim tim i povećao kvalitet rada svih institucija koje učestvuju u izborima.

Srednjeročne preporuke

- Reforma izborne administracije koja bi omogućila da centralno izborna telo bude profesionalizovano i u stalnom sastavu, sa stalnim edukativnim programom i mogućnošću da profesionalizovano telo podnosi izborne inicijative i da ima *ex officio* ovlašćenja.
- Izlaganje na uvid javnosti preliminarnog biračkog spiska.
- Usvajanje propisa kojim bi se smanjila mogućnost zloupotrebe javnih sredstava i državnčkog položaja.

Dugoročne preporuke

- Sveobuhvatna izborna reforma koja bi obuhvatila celovite promene, ne samo u izornoj administraciji i njenim nadležnostima, već i reformu izbornog sistema, registara stranaka odnosno birača, ulogu medija u izbornom procesu i finansiranja političkih subjekata i izborne kampanje.
- Kampanje za podizanje nivoa svesti i odgovornosti građana prema svojim obavezama u ažuriranju biračkog spiska - blagovremeno prijavljivanje svake promene prebivališta i promena prezimena.

- 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.
- Poboljšanje rada službi koje se bave 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.
- Omogućiti elektronsko glasanje - putem interneta, kao dodatak uobučajenom glasanju u kontrolisanim uslovima (na biračkom mestu)¹.

Napomene

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je posmatrao rad Republičke izborne komisije (RIK) i 600 biračkih mesta na sam izborni dan. Uzorak je bio prilagođen PVT metodologiji, odnosno metodologiji paralelnog prebrojavanja glasova. Na ovaj način je, osim samog toka izbornog dana, CeSID bio u mogućnosti da isprati i uporedi rezultati izbora dobijene na sopstvenom reprezentativnom uzorku sa zvaničnim rezultatima izbora dobijenim od strane izborne administracije. Kako nije bilo značajnijeg statističkog odstupanja u rezultatima izbora na uzorku u odnosu na zvanične, može se zaključiti da nije došlo do nepravilnosti ili zloupotreba u procesu prebrojavanja glasova od strane izborne administracije.

O tome kako su prošli ostali aspekti izbornog procesa, starao se ekspertski tim CeSID-a iz centralne kancelarije u Beogradu. CeSID nije bio u prilici da radi medijski monitoring koji može da odgovori međunarodnim standardima kao ni monitoring finansiranja kampanje, pa ćemo u tom pogledu izneti limitirane nalaze a do kojih smo mogli doći putem desk analize i razgovora sa relevantnim ciljnim grupama i donosiocima odluka.

¹ Preporuke za izmenu izbornog sistema i izborne administracije CeSID je objavio i u okviru priručnika “Izborna reforma u Srbiji – zašto i kako reformisati izbornu zakonodavstvo”. Priručnik je dostupan na: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izborna-reforma-u-Srbiji.pdf>

3. Politički kontekst

Predsednica Narodne skupštine Maja Gojković raspisala je 2. marta predsedničke izbore koji su održani 2. aprila. Imajući u vidu izbornu tišinu, kampanja je trajala 28 dana što je jedna od najkraćih kampanja u istoriji višestranačja u Srbiji. Ovo su bili jedanaesti predsednički izbori po redu od 1990. godine, na kojima je Srbija dobila petog šefa države.

Tri puta su izbori za predsednika Republike bili prevremeni: 1992., 2008. i 2012. godine.

Na prethodnim izborima, u prvom krugu 2012. godine glasalo je 57,73% uz rekordnih 4,46% nevažećih glasova. Tadić je osvojio 25,31% a Nikolić 25,05% glasova. U drugom krugu 2012. na birališta je izašlo 46,26% birača, od čega je za Nikolića glasalo 49,54% (1.552.063 glasova) a za Tadića 47,31% (1.481.952 glasova).

Od 1990. godine na čelu Srbije su bili Slobodan Milošević (u dva navrata – od 1990. do 1992 i od 1992. do 1997. godine), Milan Milutinović (1997-2002), Boris Tadić (2004-2008 odnosno 2008-2012) i Tomislav Nikolić koji je bio šef države od 2012. godine.

Ovo su bili redovni izbori i usledili su nepunih godinu dana kasnije od održavanja parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora 24. aprila 2016. godine na kojima je ubedljivi izborni pobednik postala Srpska napredna stranka (SNS). Naime, SNS je sa osvojenih 48,25% glasova osvojio većinu u Narodnoj skupštini i formirao široku izvršnu vlast zajedno sa koalicionim partnerima iz koalicije SPS/JS i Saveza vođačkih Mađara (SVM). Ujedno, SNS je formirao vlast u Vojvodini kao i ubedljivoj većini lokalnih samouprava.

Cenzus su prešli još i Srpska radikalna stranka (SRS), pokret Dosta je bilo, koalicija okupljena oko Demokratske stranke (DS), SDS/LSV/LDP i DSS/Dveri.

Iako je dugo negirao svoju kandidaturu na predsedničkim izborima, Aleksandar Vučić se, ipak, pojavio kao kandidat, ne samo svoje stranke, već čitave vladajuće koalicije. Kao razlog je naveo očuvanje političke stabilnosti i sprečavanje pobeđe „kandidata DOS-a”, dok su koalicioni partneri insistirali na tome da je Vučić jedini kandidat koji može da obezbedi pobeđu u prvom krugu. Drugim rečima, aktuelni predsednik Tomislav Nikolić nije imao rejtinge koji garantuju trijumf, pa je Vučić doneo odluku da isključi bilo kakvu vrstu rizika.

Sa ciljem da obezbedi i dodatno prisustvo u kampanji, Vučić nije podneo ostavku na mesto premijera što je izazvalo brojne primedbe opozicionih kandidata.

Ono što je obeležilo politički kontekst jeste i pojava tri snažna nestranačka kandidata – Saše Jankovića („Za Srbiju bez straha“), Luke Maksimovića (Ljubiša Preletačević Beli) i Vuka Jeremića („Moramo bolje“), što je dovelo i do prekompozicije na političkoj sceni koja će biti izraženija posle održanih predsedničkih izbora. Svemu tome prethodili su višemesečni (neuspešni) pregovori opozicije da pronađu zajedničkog kandidata. Ne samo da su pregovori propali i da je opozicija izašla u nekoliko kolona na izbore, već su ti pregovori ozbiljno uzdrmali interne odnose u nekoliko političkih stranaka (Dosta je bilo, Nova Srbija, LSV).

Osim ove četvorice kandidata, u trku su se uključili: Vojislav Šešelj (SRS), Miroslav Parović (Narodni slobodarski pokret), Saša Radulović (DJB), Aleksandar Popović (DSS), Boško Obradović (Dveri), Nenad Čanak (LSV) i Milan Stamatović („Za zdravu Srbiju“).

4. Pravni okvir

Izbori su prvenstveno uređeni Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, Zakonom o izboru predsednika Republike (2007), Zakonom o izboru narodnih poslanika (u pitanjima koja Zakonom o izboru predsednika Republike nisu posebno uređena shodno se primenjuju odredbe ovog zakona) iz 2000. godine, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku iz 2009. godine i Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine.

Pravni okvir je dopunjen uputstvima, pravilima i odlukama Republičke izborne komisije (RIK). U januaru 2016. godine, usvojen je novi Zakon o javnom okupljanju, koji se primenjuje i na okupljanja u okviru izborne kampanje.

Ako izuzmemo promene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014. godine, ovi izbori su dočekani u istom zakonskom okviru kao i prethodni iz 2012. godine. Načelno, tim zakonima je obezbeđena solidna osnova za sprovođenje demokratskih izbora, ali se određeni set problema (na neke ukazuju i međunarodne posmatračke misije) ponavlja i nije adekvatno regulisan: neefikasne mere protiv zloupotrebe javnih resursa za sprovođenje kampanje, nestalni i stranački karakter izborne administracije i uloga Regulatornog tela za elektronske medije (REM) odnosno ponašanje medija tokom kampanje.

5. Izborna administracija

Izborna administracija predstavlja kompleksnu oblast u izbornom zakonodavstvu Republike Srbije. Ona, prvenstveno zbog neusklađenosti propisa i njihove disperzije u

velikom broju akata, dovodi do ponavljanja većeg broja izazova i problema kojima je potrebno sistemski pristupiti. Kako bi se uvidelo na koji način je funkcionisala izborna administracija u toku izbora za predsednika Republike, u daljem tekstu će biti analizirani sledeći elementi: način rada Republičke izborne komisije² i biračkih odbora, odnosno organa za sprovođenje izbora pre, za vreme i nakon izbornog dana (sprovođenje izbornog procesa); pravne osnove na osnovu kojih su ovi organi postupali (uputstva i pravilnici) i najveći problemi koji su se izdvojili u radu ovih organa.

(1) Organi za sprovođenje izbora – opšti pregled

Zakon o izboru narodnih poslanika³ (ZINP) predstavlja propis koji u glavi V detaljno definiše položaj i način rada organa za sprovođenje izbora (članovi 28 – 39). Zakon određuje da su ovi organi samostalni, nezavisni u svom radu, odgovorni organu koji ih je izabrao, kao i da rade u stalnom i u proširenom sastavu, donoseći odluke većinom glasova članova. Izbori se, po ovom Zakonu (i u skladu sa Uputstvom za sprovođenje izbora za predsednika Republike), sprovode posredstvom **Republičke izborne komisije** (čiji se članovi imenuju na period od četiri godine u Narodnoj skupštini na predlog poslaničkih grupa) i **biračkih odbora** (čiji se članovi biraju za svake izbore).

Za izbore za predsednika Republike raspisane za 2. april 2017. godine RIK je odredio 8.396 biračka mesta, od čega je 29 unutar zavoda za izvršenje zavodskih sankcija. Dodatno, određeno je 90 biračkih mesta na teritoriji AP Kosovo i Metohija i 53 biračka mesta u inostranstvu. Ukupan broj birača koji je imao pravo glasa na ovim izborima bio je 6.724.949, odnosno 105.929 na teritoriji AP Kosovo i Metohija.

Odlučivalo se o ukupno 12 kandidatura za predsednika Republike, od čega su dve vraćene na dopunu dokumentacije: Miroslav Parović, kome je nedostajalo 154 potpisa i Predrag Vučetić, kome je nedostajalo 10.000 potpisa. Nakon dopune dokumentacije i isteka rokova, proglašeno je ukupno 11 kandidatura (hronološki): Aleksandar Vučić, Saša Janković, Vojislav Šešelj, Vuk Jeremić, Boško Obradović, Saša Radulović, Aleksandar Popović, Milan Stamatović, Miroslav Parović, Nenad Čanak i Luka Maksimović.

Republička izborna komisija

U konačnom sastavu **RIK-a** (nakon utvrđivanja predstavnika svih predlagača kandidata za predsednika Republike u prošireni sastav) za izbore za predsednika Republike Srbije, raspisanim za 2. april 2017, nalazilo se 28 članova sa pravom glasa.

² U daljem tekstu: RIK.

³ Zakon o izboru narodnih poslanika, „Službeni glasnik RS“, br. 35/00, 57/03 – US, 7/03 – dr. zakon, 18/04, 85/05 – dr. zakonik, 101/05 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon, 28/11 – US, 36/11.

Od toga, kako nalaže i ZINP, u stalnom sastavu nalazilo se 16 članova koje imenuje NSRS, i predsednik, dok je preostalih 11 članova u proširenom sastavu predloženo od strane svakog pojedinačnog predlagača kandidata za predsednika Republike⁴. Svako od njih imao je i svog zamenika, koji je imao pravo glasa u slučaju odsustva člana.

Osim njih, u radu RIK-a učestvovali su i predstavnici republičke organizacije nadležne za poslove statistike i sekretar koga imenuje NSRS, bez prava odlučivanja. Istovremeno, stručnu i tehničku pomoć u obavljanju poslova RIK-u je pružala Služba Narodne skupštine, s obzirom da sama Komisija nema svoje zaposlene niti svoju službu. Sve radnje koje su vezane za organizaciju i pripremu izbora, a koje nisu bile u isključivoj nadležnosti RIK-a, obavljali su koordinatori RIK-a. Oni su imenovani za grad Beograd, svih 29 upravnih okruga (uključujući i pet okruga na teritoriji AP Kosovo i Metohija) i za biračka mesta u inostranstvu – ukupno 37 lica. RIK je formirao i radna tela u jedinicama lokalne samouprave (i u svim gradskim opštinama u Beogradu), koja po svojoj prirodi ne predstavljaju organ za sprovođenje izbora, već obavljaju poslove poput prikupljanja i objedinjavanja predloga za stalne i proširene sastave biračkih odbora, preuzimanja izbornog materijala od strane koordinatora RIK-a i predaje materijala biračkim odborima i tako dalje (takozvana logička i tehnička podrška tokom izbora). U sastavu radnih tela nalazilo se 847 lica predloženih od strane poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini⁵. Tako je najviše članova radnih tela imala Srpska napredna stranka – 220 (25.97% učešća u radnim telima, naspram 32.08% učešća u broju poslanika u NSRS), Srpska radikalna stranka – 146 (17.24% učešća u radnim telima, naspram 14.47% učešća u broju poslanika u NSRS), a zatim Demokratska stranka – 99 (11.69% naspram 9.87%)⁶.

Sam RIK je radio relativno transparentno i efikasno. Rokovnik izbornih radnji usvojen je 2. marta (dan kada su raspisani izbori) i ispoštovan je u najvećoj meri (uz neke izuzetke). Na sednicama na kojima se odlučivalo većinom glasova usvojen je veliki broj pravnih akata – pravilnici, uputstva, odluke, rešenja i pravila. Sednice su bile otvorene za javnost – domaće i međunarodne posmatrače i medije, bez izuzetka, što ukazuje na transparentnost u radu. Neke sednice prenošene su uživo na različitim medijima, poput sednice na kojoj se vršio žreb kako bi se utvrdio konačan redosled kandidata na glasačkom listiću ili sednice na kojoj se vršio uvid u izborni materijal sa nekih biračkih mesta u Novom Pazaru. Ipak, nastavljena je praksa neobjavlivanja zapisnika sa sednica, pa se tako na internet stranici RIK-a mogu pronaći samo sažeci sednica, bez detalja koji bi bili korisni široj javnosti. Ono što je i ovoga puta karakterisalo sednice

⁴ Spisak svih članova i njihovih zamenika u stalnom i proširenom sastavu RIK-a dostupan je na zvaničnoj stranici RIK-a: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-predsednika-republike-2017-sastav-komisije.php>

⁵ Videti Odluku o utvrđivanju numeričkog prikaza merila za imenovanje članova radnih tela RIK-a, od 09. marta 2017. godine: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-predsednika-republike-2017-radna-tela.php>

⁶ Isto.

bile su česte rasprave i sukobi predstavnika vladajuće koalicije i predstavnika opozicije, uz povremeno napuštanje sednica, prekide rada i kalkulacije u glasanju. Većih incidenata nije bilo.

S druge strane, protivno preporukama ODIHR-a iz 2016. godine (ali i ranijih godina), zadržana je praksa deljenja dnevnog reda i materijala za rad članovima RIK-a na samom početku sednice, a ne ranije, što je u velikom broju slučajeva dovodilo do nemogućnosti svih članova da se upoznaju sa problematikom pojedinačnih predloga odluka ili rešenja. Time se na neposredan način uticalo i na kvalitet samih diskusija u RIK-u, s obzirom da se dešavalo da članovi upravo na sednicama prepoznaju ili uviđaju nepravilnosti, nelogičnosti ili druge nedostatke predloženih dokumenata.

RIK je i ove godine vršio edukaciju birača o izbornom danu, načinu na koji se sprovode izborne radnje i slično, ali je i ovaj put ta edukacija svedena na minimalni nivo – ponovo protivno preporukama ODIHR-a u kojima je naznačeno da bi „*RIK mogao da pojača svoje napore i da sprovede sveobuhvatne aktivnosti usmerene na edukaciju birača dovoljno rano pre održavanja izbora*“⁷. Iako preporuke ODIHR-a nisu obavezujuće, činjenica je da su zasnovane na prethodno uočenim nedostacima i problemima iz ranijih izbornih ciklusa, te da bi bilo osnovano pokušati njihovu primenu, odnosno izmenu nekih postojećih normi ili koraka koji se preduzimaju radi zaštite izbornog prava.

RIK je i u ovom izbornom ciklusu propustio da jasnije precizira ovlašćenja i mogućnosti koje imaju domaći i međunarodni posmatrači, s obzirom da se njihov položaj definiše u svega nekoliko članova Uputstva za sprovođenje izbora za predsednika Republike raspisanih za 2. april 2017. godine – članovi 93 do 98. U ovim članovima se ne precizira da li posmatrači mogu da, na primer, prate bilo kakva dešavanja van zvaničnih sednica RIK-a, poput treninga i obuka koji su održavani, već se samo definiše da su dužni da se „*kreću u okviru ovlašćenja koja su dobili od RIK-a*“ (član 98 Uputstva). Ipak, ono što je važno izdvojiti kao pozitivnu stvar je činjenica da je RIK za ove izbore izostavio odredbu da udruženja građana koja se prijavljuju za posmatranje izbora moraju uz ostale obrasce dostaviti i statut u kome se jasno navodi da ona ostvaruju i ciljeve iz oblasti izbora. Podsećanja radi, na prethodnim izborima, 2016. godine, neke organizacije su morale da menjaju svoje statute da bi mogle da se akredituju za posmatranje izbora, što je u ovom izbornom ciklusu sprečeno izbacivanjem sporne odredbe. Istovremeno, učinjen je još jedan pozitivan pomak, s obzirom da domaći posmatrači više nisu ograničeni na ukupno dva posmatrača koje mogu akreditovati za praćenje rada organa za sprovođenje izbora, kao i da se više pojedinačni posmatrači ne vezuju za konkretna biračka mesta, već za grad, odnosno opštinu. Time je omogućeno da se adekvatnije i „šire“ prati rad biračkih odbora.

⁷ Videti Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a na prevremenim parlamentarnim izborima 24. aprila 2016, strana 6:
<http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

Pravilima koja su usvojena za ove izbore nije promenjena odredba da samo jedan posmatrač iz udruženja građana može biti na jednom biračkom mestu.

Birački odbori

Biračke odbore, kako definiše ZINP, u stalnom sastavu čine predsednik i najmanje dva člana koji se imenuju na predlog poslaničkih grupa, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije na dan raspisivanja izbora, a prema numeričkom prikazu koji utvrđuje RIK. U proširenom sastavu se nalazi i po jedan predstavnik svakog predlagača kandidata za predsednika Republike. U skladu sa važnošću ovog tela, koje je direktno odgovorno za sprovođenje glasanja na biračkom mestu, odnosno za obezbeđivanje tajnosti i pravilnosti glasanja i za utvrđivanje rezultata glasanja, članovi biračkih odbora „regrutuju“ se po partijskoj pripadnosti.

Njihov rad uređuje se Pravilima o radu biračkih odbora, a RIK je na sednici održanoj 13. marta 2017. godine doneo Odluku o utvrđivanju numeričkog prikaza za imenovanje članova biračkih odbora u stalnom sastavu. Po ovoj odluci, u *stalne* sastave biračkih odbora u Srbiji ušlo je 49.344 članova, uz još 270 članova za 90 biračkih mesta na teritoriji AP Kosovo i Metohija. Kada u ovaj broj dodamo i članove iz proširenog sastava (u svakom biračkom odboru mogao je da bude i po jedan predstavnik predlagača kandidata za predsednika Republike), dolazimo do broja od oko 230.000 članova biračkih odbora. Suštinski problemi sa radom biračkih odbora i problemi koji se ponavljaju iznova u svakom izbornom ciklusu su: (1) brojnost članova na samim biračkim mestima, što često dovodi do konfuzije, nejasne raspodele uloga i stvaranja gužvi koje ometaju redovan rad drugih članova biračkog odbora; (2) finansijska neisplativost (*prema Odluci o naknadama, materijalnim i drugim troškovima za sprovođenje izbora za predsednika Republike, raspisanih za 2. april 2017. godine⁸, predsednicima i zamenicima predsednika pripada naknada za rad u biračkom odboru od po 2.500 dinara, a članovima i zamenicima članova naknada u visini od po 1.500 dinara*); i konačno (3) nedovoljna ili neadekvatna obučenost članova biračkih odbora za rad, odnosno njihovo nepoznavanje procedura i pravila koja se primenjuju u izornoj administraciji, što dovodi do proizvoljnog tumačenja, grešaka, konflikata, prijavljivanja nepravilnosti čak i kada do njih ne dođe, odnosno neprijavljivanja u slučajevima kada do njih dođe a kao takve nisu prepoznate i tako dalje.

Poseban razlog za raširenost trećeg navedenog problema leži u činjenici da su, po Uputstvu za sprovođenje izbora (član 6), koordinatori RIK-a dužni da najkasnije prilikom primopredaje izbornog materijala (pre glasanja) obave *instruktažu članova radnih tela i koordinatora radnih tela* sa teritorije upravnog okruga, te da tom

⁸ Odluka o naknadama, materijalnim i drugim troškovima za sprovođenje izbora za predsednika Republike, raspisanih za 2. april 2017. godine: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-predsednika-republike-2017-dokumenta.php>

prilikom posvete posebnu pažnju nekim izbornim radnjama. Uputstvo, ali ni druge odredbe, ne predviđaju da se vrši stalna, profesionalna i ujednačena obuka članova biračkih odbora koji treba da sprovede sve procedure na biračkom mestu, što dovodi do poteškoća i velikog broja grešaka u radu. Ovu zamerku o radu biračkih odbora izneo je i ODIHR nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine. Reč je o tome da, iako je Republička izborna komisija usvojila Pravila o radu biračkih odbora koja su bila dostavljena članovima biračkih odbora, izostala bilo kakva sistematična ili standardizovana obuka na kojoj bi bile razjašnjene sve eventualne nejasnoće i dileme koje mogu nastati u radu. Stoga nije ni iznenađenje da je uočen veliki broj sitnijih neregularnosti u radu velikog broja biračkih odbora. Kao argument u prilog ovog tvrdnji možemo da izdvojimo i deo jednog rešenja koje je RIK usvojio rešavajući po prigovoru zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja izbora i utvrđivanja rezultata izbora na glasanju za predsednika Republike na biračkom mestu broj 9 u Nišu, od 5. aprila 2017. godine: „...*birački odbori još uvek nisu dovoljno informisani o načinu na koji se birači koji glasaju prema mestu boravišta razvrstavaju u izvodima iz biračkog spiska. Birački odbori se, očigledno, suočavaju sa teškoćama u pronalaženju u izvodima birača...*“. Ovo predstavlja samo jedan segment u radu članova biračkih odbora, ali je indikativan i važan, s obzirom na to da se značajan broj građana CeSID-u u toku izbornog dana javljao upravo zbog toga što članovi biračkih odbora nisu mogli da ih pronađu u izvodu iz biračkog spiska, a prethodnom elektronskom proverom na sajtu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave su utvrdili da glasaju na tom biračkom mestu.

Dakle, kao preporuka za unapređenje rada biračkih odbora posebno se izdvaja potreba za redovnom i standardizovanim edukacijom za stalne i proširene sastave biračkih odbora za praćenje i nadzor izbornog procesa. Ove obuke neophodno je vršiti periodično, odnosno kontinuirano, kako bi se ispratili i eventualne izmene u izbornom zakonodavstvu.

(II) Izmenjena (nova) pravila u radu organa za sprovođenje izbora

Za potrebe sprovođenja izbora za predsednika Republike, Republička izborna komisija usvojila je brojne akte (rešenja, pravilnike, odluke i tako dalje). U ovom odeljku izdvajamo tri odvojena dokumenta koja su posebno važna za regulisanje rada organa za sprovođenje izbora, odnosno za postupak sprovođenja izbora⁹: (1) Uputstvo za sprovođenje izbora za predsednika Republike, raspisanih za 2. april 2017. godine (usvojeno 2. marta), (2) Pravila o radu biračkih odbora za sprovođenje izbora za predsednika Republike, raspisanih za 2. april 2017. godine (usvojeno 6. marta 2017. godine) i (3) Uputstvo za sprovođenje glasanja na izborima za predsednika Republike

⁹ Uputstva i pravila dostupna su na sajtu Republičke izborne komisije: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-predsednika-republike-2017-dokumenta.php>

raspisanim za 2. april 2017. godine, na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija (usvojeno 23. marta 2017. godine). Ovim dokumentima RIK je bliže uredio postupak sprovođenja izbora za predsednika Republike, rad biračkih odbora, kao i pitanja od značaja za sprovođenje glasanja na teritoriji AP Kosovo i Metohija, uz podršku Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS).

U odnosu na prethodne izborne cikluse, RIK je ovim uputstvima i pravilima usvojio neke važne izmene, od kojih su neke zasnovane na prethodno definisanim preporukama ODIHR-a. Prva važna promena koju navodimo u ovom delu teksta nalazi se u Uputstvu za sprovođenje izbora za predsednika Republike i određena je članom 91, kojim se koordinatoru RIK-a omogućava da u saradnji sa predstavnicima Republičkog zavoda za statistiku, a u sedištu RIK-a, izvrši i parafira *ispravku logičko-računskih grešaka koje su posledica očigledne omaške u popunjavanju zapisnika, a koje ne utiču na utvrđivanje rezultata izbora*. Vršenje i parafiranje „omaški“ vrši se u pet situacija, odnosno kada u zapisniku o radu biračkog odbora:

- (1) nije upisan broj ukupno upisanih birača;
- (2) upisan broj ukupno upisanih birača je manji od broja birača upisanih u izvod iz biračkog spiska i od broja birača koji su glasali, a svi ostali rezultati glasanja su logičko-računsko ispravni;
- (3) nije upisan broj važećih glasačkih listića, a zbir broja nevažećih glasačkih listića i broja glasova koje je pojedinačno dobio svaki kandidat za predsednika Republike je jednak broju glasačkih listića koji se nalaze u glasačkoj kutiji;
- (4) nije upisan broj nevažećih glasačkih listića, a zbir broja glasova koje je pojedinačno dobio svaki kandidat za predsednika Republike je jednak ili manji od broja glasačkih listića koji se nalaze u glasačkoj kutiji; i
- (5) broj primljenih glasačkih listića nije jednak zbiru neupotrebljenih glasačkih listića i broja birača koji su izašli na izbore, a svi ostali rezultati glasanja su logičko-računsko ispravni.

Podsećanja radi, RIK je i na vanrednim parlamentarnim izborima 2016. godine sprovodio njihovo anuliranje tamo gde ispravke nisu bile moguće, a na osnovu takve prakse su i definisali ova pravila. Ipak, sa pravom se ukazuje na problematiku ovih postupaka. Prvi problem proizilazi iz nesaglasja ovih odredbi sa načinom rada RIK-a, koji je (između ostalog) definisan članom 29 stav 3 Zakona o izboru narodnih poslanika, u kome se navodi da „*organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu*“. Dakle, iako RIK odlučuje većinom glasova (što je u slučajevima ispravljanja zapisnika rađeno 2016. godine), Uputstvo propisuje da sada to pravo ima *koordinator RIK-a*, te da vršenje izmena i parafiranje sprovodi u saradnji sa predstavnicima Republičkog zavoda za statistiku (koji, po slovu člana 33 stav 3 istog zakona, nema pravo glasa – „*Republička izborna komisija ima i jednog člana, predstavnika republičke organizacije nadležne za poslove statistike, koji učestvuje u radu komisije bez prava odlučivanja*“). U tom smislu, direktno se utiče na nadležnosti i raspodelu uloga koje postoje u RIK-u, kao i

na mogućnost izvesne manipulacije sa zapisnicima o radu biračkih odbora. S druge strane, posebno važan i interesantan problem nastaje kao posledica konstrukcije koja je upotrebljena u članu 91 Uputstva, u kome se navodi da je reč o „očiglednim omaškama u popunjavanju zapisnika koje ne utiču na utvrđivanje rezultata izbora“. Postavlja se pitanje na koji način RIK može da utvrdi da je reč o „očiglednim omaškama u popunjavanju zapisnika“, odnosno da sa sigurnošću utvrdi da nije bilo malverzacija na samim biračkim mestima i sa glasačkim listićima, a u cilju uticanja na izborne rezultate. Ovo je posebno sporno u poslednjoj, odnosno petoj tački člana 91, u kojoj se ostavlja mogućnost nepoklapanja broja primljenih glasačkih listića sa jedne, i broja upotrebljenih i neupotrebljenih glasačkih listića s druge strane. Drugačije rečeno, koordinator RIK-a dobio je mogućnost vršenja ispravki i u onim zapisnicima u radu biračkih odbora gde se apsolutno ne može sa sigurnošću tvrditi da je reč o nenamernim greškama članova biračkih odbora u postupku popunjavanja zapisnika. Ovaj problem čini se znatno blažim u prve četiri tačke člana 91, s obzirom da se one odnose na neupisane podatke i na nepoklapanje koje je lako proverljivo (drugospomenuto je posebno primenljivo na tačku 2). O anuliranju i ispravljanju grešaka u zapisnicima biće više reči u daljem tekstu, odnosno u odeljku koji se bavi upravo načinom na koji je sproveden izborni proces i radnjama koje su usledile nakon izbornog dana.

Osim ove izmene, koja je u javnosti percipirana prvenstveno negativno, RIK je Pravilima o radu biračkih odbora definisao dodatne izmene koje su imale za cilj pozitivne promene u sprovođenju izbornih radnji. Ovde izdvajamo neke od najvažnijih. Dakle, u poređenju sa prethodnim dokumentima i prethodnim izbornim ciklusima, ova Pravila propisuju neke nove, odnosno drugačije odredbe:

- (1) Prva od njih je definisana članom 2 Pravila i podrazumeva da su svi članovi i zamenici članova biračkih odbora dužni da na biračkom mestu nose identifikacione kartice koje im obezbeđuje Republička izborna komisija, u sklopu celokupnog izbornog materijala;
- (2) Druga važna izmena predstavlja uvođenje obaveznog kontrolnog formulara za logičko-računsko slaganje rezultata glasanja na biračkom mestu. To znači, kako propisuje član 35 Pravila, da su svi članovi biračkih odbora ili njihovi zamenici u obavezi da prisustvuju popunjavanju ovog formulara, odmah nakon zatvaranja biračkih mesta, a pre popunjavanja zapisnika o radu biračkih odbora. Tek nakon popunjenog kontrolnog formulara i izvršene logičko-računske kontrole, rezultati glasanja unose se u Zapisnik o radu biračkog odbora na utvrđivanju rezultata glasanja na biračkom mestu;
- (3) Iako je i do sada važila ova odredba, Pravila iz marta 2017. godine striktno propisuju da se biraču koji ima drugačije prezime u odnosu na prezime navedeno u izvodu iz biračkog spiska mora omogućiti da glasa, ukoliko svoj identitet dokaže fotografijom i jedinstvenim matičnim brojem (član 16);
- (4) Precizno je definisano i da osobe koje se kreću uz pomoć psa vodiča mogu pristupiti glasanju na biračkom mestu ukoliko poseduju odgovarajuću ispravu za kretanje uz

pomoć psa vodiča, odnosno: dokaz o stečenim znanjima, sposobnostima i veštinama za kretanje sa psom vodičem (za osobu koja se kreće uz pomoć psa vodiča) i dokaz o završenoj obuci (za psa vodiča) – član 24. Odredba o kretanju uz psa vodiča na biračkom mestu važila je u praksi i u prethodnom izbornom ciklusu, ali nije postojala kao deo Pravila ili nekog drugog dokumenta;

- (5) U zapisnik o radu biračkih odbora se, na ovim izborima, kako propisuju članovi 25 i 28, upisuje i: *ukupan broj birača koji su glasali uz pomoć pomagača*, koliko je od tog broja glasalo slepih lica, koliko lica sa drugim vidovima invaliditeta i koliko nepismenih lica, kao i pod kojim rednim brojevima su ti birači upisani u izvod iz biračkog spiska; *odnosno broj birača koji su glasali van biračkog mesta*, koliko je od tog broja glasalo lica koja nisu mogla da dođu na biračko mesto iz zdravstvenih razloga, koliko lica sa invaliditetom i koliko nemoćnih i starih lica, kao i pod kojim rednim brojevima su ti birači upisani u izvod iz biračkog spiska.

Čini se da su novine u Pravilima o radu biračkih odbora dobar korak ka unapređivanju postojećih procedura, odnosno predupređivanju problema koji su se učestalo javljali u prethodnim izbornim ciklusima, te da je namera stručne službe koja je kreirala ovaj dokument bila pozitivna i usmerena ka poboljšanju postojećeg stanja. To svakako ne znači da je dokument bez mane ili da ne postoji prostor za njegovo dalje unapređivanje, već da je ovo važno izdvojiti kao dobar iskorak i pozitivno delovanje Republičke izborne komisije.

(III) Sporna mesta u radu organa za sprovođenje izbora

Generalno posmatrano, moguće je izdvojiti nekoliko spornih mesta u radu organa za sprovođenje izbora, odnosno nekoliko tačaka koje su u javnosti bile najviše raspravljane: (1) sastav Republičke izborne komisije i njen karakter; (2) uloga javnih beležnika u prikupljanju potpisa; (3) proglašenje kandidature Luke Maksimovića; (4) Uputstvo za sprovođenje izbora na teritoriji AP Kosovo i Metohija; (5) utvrđivanje i proglašenje izbornih rezultata. Važno je ovde jasno naglasiti da je ovde reč o onim elementima koji su privukli najviše pažnje u javnosti, odnosno o kojima se najviše raspravljalo, te da je cilj ovog odeljka da ukaže na činjenice koje su važne za razumevanje ovih problema.

(1) Sastav Republičke izborne komisije i njen karakter

Kada je reč o sastavu Republičke izborne komisije, u javnosti se sporila zakonitost ovog elementa, a samim tim i svih odluka koje su usvajane u radu ovog organa. Primedba o nezakonitosti koju su iznosili prvenstveno predstavnici „opozicionih“ grupa, po njihovim tvrdnjama, zasnovana je na odredbama člana 29 ZINP, u kome se navodi da „*nijedna politička stranka, stranačka koalicija ili druga politička organizacija ne mogu imati više od polovine članova u stalnom sastavu svih organa za sprovođenje izbora.*“ U ovom kontekstu, iznošeni su i zahtevi da se sastav RIK-a (koji se, kao što je

rečeno, bira od strane NSRS) upodobi, odnosno promeni kako bi odgovarao odredbama koje propisuje ZINP. S druge strane, treba imati u vidu da ovakvo zakonsko rešenje ostavlja prostor za različita tumačenja, ali i da se proces izbora obavlja na predlog poslaničkih grupa a ne političkih stranaka. Međutim, nijedan od zahteva nije pokrenut formalno, s obzirom da NSRS nije zasedala u periodu izvršenja predizbornih radnji. Ipak, ono što je važno je da je RIK donosio odluke u proširenom sastavu, u kojem nijedna koalicija ili predlagač ne može da ima većinu i da na taj način utiče na izglasavanje neke odluke koja bi bila u suprotnosti sa zakonom ili voljom drugih članova RIK-a.

Ono što je suštinski problem sa radom ovog organa je njegov karakter – nepostojanje stabilne i trajne strukture, stalnih izvora finansiranja, nedovoljne nadležnosti i nestalnost, odnosno *ad hoc* karakter. To znači, između ostalog, i da je RIK nadležan za samo neke delove izbornog procesa (kandidovanje, sprovođenje izbora i rezultati izbora), da stručne poslove obavljaju lica kojima to nije „redovni posao“, već se „pozajmljuju“ iz drugih državnih organa, da su kapaciteti niski, ali i da RIK nema ovlašćenja da štiti izbornu pravu po službenoj dužnosti (što je posebno važan problem). Ovo su problemi koji su sistemske prirode i zahtevaju izuzetno pažljivo razmatranje, a neke od preporuka koje su važne da bi se situacija unapredila mogu biti: (1) formiranje profesionalne izborne administracije, kroz izbor članova RIK-a na mandat duži od trajanja jednog izbornog ciklusa, definisanje jasnih kriterijuma za rad u izornoj administraciji i druge elemente; (2) proširivanje nadležnosti RIK-u, na kompletan izborni proces i (3) davanje prava izornoj administraciji da podnosi izborne inicijative, odnosno da raspolaže zakonodavnom inicijativom u oblasti izbornog prava.

(2) Uloga javnih beležnika u prikupljanju potpisa

Novi način overe potpisa koje je svaki kandidat morao da prikupi druga je važna stavka koja je na neki način uticala na percepciju rada Republičke izborne komisije i koja je u javnosti predstavljena kao svojevrsni pokušaj vršenja pritiska ili sprečavanja kandidata da prikupe potpise. Reč je o promeni koja je u izborni proces uvela ulogu javnih beležnika, zaduženih za overu potpisa, rukopisa i prepisa. Iako Zakon o izboru predsednika navodi da „predlog kandidata može biti podnesen samo ako ga svojim potpisima koji su overeni *kod suda* podrži najmanje 10.000 birača“ (član 10), Ministarstvo pravde usvojilo je 14. februara 2017. godine Pravilnik o naknadi za overu potpisa birača koji podržavaju predlog kandidata za predsednika Republike¹⁰. Time je nadležnost za overu potpisa prešla na javne beležnike, a neki kandidati su u javnost izneli primedbe da je rok za overu potpisa prekratak i da je broj od ukupno 431 lica

¹⁰ Dokument je dostupan na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-predsednika-republike-2017-dokumenta.php>

ovlašćenog za overavanje potpisa premali, te da se na taj način oni onemogućavaju u svojoj nameri da prikupe dovoljan broj overenih potpisa. S druge strane, RIK je na svojoj zvaničnoj stranici objavio pregled opština/gradova sa organima nadležnim za overu isprava i potpisa, odnosno spisak javnobeležničkih kancelarija po područjima apelacionih sudova u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu¹¹. U mestima u kojima nije imenovan javni beležnik do momenta isteka roka za predaju kandidature, poslovi overe i potpisa birača vršili su se u osnovnim sudovima i sudskim jedinicama kao i u ranijim slučajevima.

Uprkos primedbama koje su iznete, nijedan kandidat se nije suočio sa problemom da zbog rada javnih beležnika nije stigao da preda kandidaturu.

(3) Proglašenje kandidature Luke Maksimovića

Kandidatura Luke Maksimovića razmatrana je na 19. sednici, održanoj 13. marta 2017. godine. Stručna služba sastavila je i predložila Predlog zaključka o otklanjanju nedostataka Predloga kandidata Luke Maksimovića za predsednika Republike, koji je podnela GG Ljubiša Preletačević Beli, Beli – Samo jako. U Izveštaju o prijemu predloga kandidata za predsednika Republike (02 broj: 013-150/17) kao nedostaci navedeni su, između ostalog, da (1) sadržina sporazuma o obrazovanju grupe građana nije sačinjena u smislu zakona i Uputstva za sprovođenje izbora; (2) da ovlašćeno lice za otvaranje namenskog računa u svrhu prikupljanja sredstava (donacija) i plaćanja troškova izborne kampanje treba da bude jedan od osnivača GG, a ne sam kandidat za predsednika Republike, kao što je navedeno u ovom slučaju; (3) kao i da u 12.610 izjava birača da podržavaju predlog kandidata nije navedena oznaka „grupa građana“, te da je u slučaju 9.656 overenih potpisa kao naziv predlagača navedeno „Ljubiša Preletačević Beli, Beli – samo jako“, a u 2.585 navedeno „Ljubiša Preletačević Beli – samo jako“, čime su učinjena dva propusta: osim izostavljanja „grupa građana“, korišćeni su i različiti nazivi predlagača. Stoga je predlogom Zaključka stručna služba naložila Grupi građana *Ljubiša Preletačević Beli, Beli – samo jako* da u roku od 48h ispravi sve nedostatke, uključujući tu i prikupljanje najmanje 10.000 pravno valjanih overenih izjava birača u kojima će naziv predlagača kandidata biti naveden u skladu sa Uputstvom.

Međutim, nakon rasprave i diskusije na sednici, članovi RIK-a su odbili da usvoje ovakav Predlog rešenja, nakon čega su usvojili Rešenje kojim se proglašava Luka Maksimović, student komunikologije, za kandidata za predsednika Republike. Ovakva odluka oformljena je usmeno, bez prethodno napisanog rešenja i to na osnovu sledećih argumenata: (1) nedostaci koji se nalaze u sporazumu o obrazovanju grupe građana su tehničke prirode i ne utiču na suštinu i značenje sporazuma; (2) i kod prethodnih

¹¹ Dokumenti su dostupni na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-predsednika-republike-2017-dokumenta.php>

kandidata (na primer, Saše Radulovića) ovlašćeno lice za otvaranje namenskog računa u svrhu prikupljanja sredstava (donacija) i plaćanja troškova izborne kampanje bio je sam kandidat, a ne neko od osnivača GG – u tim slučajevima nije pravljen problem, niti je od predlagača traženo da isprave nedostatke; (3) konačno, propusti koji su učinjeni prilikom prikupljanja potpisa, odnosno izostavljanje konstrukcije „grupa građana“ i dvojako pisanje naziva predlagača nisu takvi da bi birače mogli da dovedu u zabludu kome daju svoju podršku. Takođe, prevladao je i stav da bi se usvajanjem prvog predloga anulirala volja 12.610 birača, s obzirom da su oni bili potpuno svesni kome daju podršku u izborima za predsednika Republike. To su bili stavovi većine članova u Republičkoj izbornoj komisiji, što je rezultiralo izmenom dnevnog reda, uvrščivanjem tačke o proglašenju kandidature i izglasavanjem ovog predloga. Protiv ovakve odluke izričito su bili predstavnici Srpske radikalne stranke, ukazujući da je ona nelegalna i da takve odluke predstavljaju presedan u radu Republičke izborne komisije. Glasanje o rešenju (koje, kao što je rečeno, nije u tom momentu postojalo u fizičkoj formi, već samo u usmenoj) obeleženo je i upadom Saše Radulovića na sednicu, zbog čega se tražio njen prekid, ali i jasnim kalkulacijama predstavnika različitih kandidata o načinu na koji će se glasati.

Izvesno je, međutim, da proglašenje njegove kandidature znači da će RIK i u budućnosti morati isto da odluči u istim situacijama čime ova odluka dobija na težini.

(4) Uputstvo za sprovođenje izbora na teritoriji AP Kosovo i Metohija

Uputstvom za sprovođenje glasanja na izborima za predsednika Republike raspisanim za 2. april 2017. godine, na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, usvojenim na sednici 23. marta 2017. godine, bliže su uređena pitanja od značaja za sprovođenje glasanja na teritoriji AP Kosovo i Metohija, uz podršku Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Uputstvom je određeno da su organi za sprovođenje izbora Republička izborna komisija i birački odbori, koje čine tri člana, na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini na dan raspisivanja izbora. Istovremeno, članom 5 (stav 5) utvrđeno je da će RIK voditi računa da *„koalicija političkih stranaka čije poslaničke grupe zajedno imaju više od polovine od ukupnog broja narodnih poslanika može da u svakom biračkom odboru ima samo po jednog člana, dok se po preostala dva mesta u biračkim odborima raspodeljuju ostalim poslaničkim grupama, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini na dan izbora.“* Ovakvom odredbom praktično je proizveden efekat da će u svakom biračkom odboru biti po dva člana iz opozicije, odnosno po jedan iz vladajuće strukture.

Biračka mesta na teritoriji AP Kosovo i Metohija utvrđena su na predlog Kancelarije za Kosovo i Metohiju, Dopunskim rešenjem o određivanju biračkih mesta – ukupno 90, a oformljena su i radna tela za svaki upravni okrug na Kosovu i Metohiji, u sastavu

od po 11 članova (imenovani na predlog predlagača kandidata za predsednika Republike). Najvažnije od svega, Uputstvo je direktno propisalo i:

- (1) Da se izborni materijal predaje neposredno biračkim odborima u opštini Raškoj, odnosno u gradu Vranju, u prisustvu članova biračkog odbora i radnog tela;
- (2) Da se izborni materijal zatim pečati sigurnosnom zatvornicom i da se ne otvara dok se birački odbor na dan glasanja okupi na biračkom mestu;
- (3) Da se o bezbednom transportu izbornog materijala od administrativnog prelaza do biračkih mesta stara OEBS;
- (4) Da birački odmor po završenom glasanju preduzima radnje u skladu sa zakonom i Uputstvom, *ukoliko za to postoje bezbednosni uslovi*, o čemu RIK dobija informacije od Kancelarije za Kosovo i Metohiju, odnosno od OEBS-a (do 19h na dan glasanja);
- (5) Da se izborni materijal transportuje do Raške/Vranja onda kada predstavnici OEBS utvrde da postoje uslovi za bezbedan transport, te da je pravo i obaveza svakog člana biračkog odbora da nadzire prenošeje ovog materijala; i konačno,
- (6) Da birački odbori predaju koordinatorskom RIK-a izborni materijal u prisustvu radnog tela, koje je ovlašćeno da u prisustvu koordinatora i članova biračkog odbora uvidom u izborni materijal sa biračkog mesta utvrdi tačnost rezultata glasanja upisanih u Zapisnik o radu. Ukoliko članovi odbora nisu popunili Zapisnik o radu biračkog odbora (usled bezbednosnih rizika), to će učiniti birački odbor i radno telo u prisustvu koordinatora.

Veliku pažnju javnosti i ove godine privukle su odredbe Uputstva koje propisuju da se prebrojavanje glasačkih listića može sprovesti u Raškoj, odnosno Vranju, čime se krši Zakon o izboru narodnih poslanika, s obzirom da član 74 ovog Zakona propisuje da „*po završenom glasanju birački odbor pristupa utvrđivanju rezultata glasanja na biračkom mestu*“. Ovakvim odredbama protivili su se predstavnici opozicionih grupa, koji su i napustili sednicu Republičke izborne komisije, odbijajući „da učestvuju u kršenju Ustava Republike Srbije“. Podsetimo, za izbore za narodne poslanike 2014. godine, RIK je usvojio *Uputstvo za sprovođenje glasanja na izborima za narodne poslanike, raspisanim za 16. mart 2014. godine na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija*, u kojem je bilo definisano da će članovi biračkih odbora po završetku glasanja, a bez odlaganja, izborni materijal odneti u opštinu Raška, odnosno u grad Vranje gde će se utvrditi rezultati glasanja. Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti spornih članova, a sud je skoro dve godine kasnije doneo odluku da te odredbe u momentu primene nisu bile u saglasnosti sa zakonom. Prilikom razmatranja osporenih odredbi, Ustavni sud je utvrdio da se te odredbe razlikuju od pravila koja važe za sve druge biračke odbore na teritoriji Republike Srbije, te da su, protivno odredbama člana 37 stav 1 i člana 74 stav 1 ZINP, kao mesto utvrđivanja rezultata glasanja određeni opština Raška i grad Vranje, a ne samo biračko mesto gde je glasanje i sprovedeno. S obzirom na stav da je drugačije uređenje načina na koji se sprovode izbori na AP Kosovo i Metohija bilo moguće urediti samo zakonom, a ne Uputstvom kao nižim pravnim aktom, Ustavni

sud je doneo konačnu, izvršnu i opšteobavezujuću odluku, čijim je pravnim dejstvom onemogućio donošenje novog akta RIK-a kojim bi se i za buduće izbore propisala pravila iste sadržine¹².

Formalnoppravno, RIK je pronašao formulaciju kojom je propisao da će birački odbor po završenom glasanju preduzeti radnje u skladu sa članom 74 ZINP i Pravilima o radu biračkih odbora, što znači da će rezultate glasanja utvrditi na samom biračkom mestu (a zatim i popunjavanje Zapisnika i sprovođenje drugih radnji propisanih normama), pod uslovom da *postoje bezbednosni uslovi*. Ipak, kako je RIK-u dostavljena informacija od strane Kancelarije za Kosovo i Metohiju da po proceni OEBS-a ne postoje bezbednosni uslovi za utvrđivanje rezultata glasanja na biračkim mestima, izborni materijal je uz podršku OEBS-a transportovan u Rašku, odnosno Vranje, gde je izvršeno prebrojavanje.

Kompletno uputstvo, kao i radnje koje je RIK u saradnji sa OEBS-om sproveo povodom glasanja na Kosovu i Metohiji, bile su predmet nekoliko velikih zamerki, mahom iz reda „opozicionih“ članova RIK-a:

- (1) Najpre, s obzirom da biračke odbore na Kosovu i Metohiji čine predstavnici parlamentarnih stranaka, grupe građana i kandidati vanparlamentarnih stranaka nisu imali pravo učešća u radu biračkih odbora, čime su stavljeni u neravnotežan položaj u odnosu na druge predlagače kandidata. Time je, po navodima nekih članova RIK-a višestruko prekršen zakon;
- (2) Izostale su sednice radne grupe za Kosovo i Metohiju;
- (3) Članovima Republičke izborne komisije nije dostavljeno nikakvo obrazloženje za donošenje odluka o broju biračkih mesta, bezbednosnoj proceni i bezbednosnim rizicima, odnosno o neophodnosti prebrojavanja rezultata glasova van biračkih mesta, pa je tako više puta postavljano i pitanje kako je moguće da su bili ispunjeni bezbednosni uslovi u toku celog izbornog dana, a nisu za period posle 19h, kada je bilo predviđeno prebrojavanje glasova;
- (4) Neopravdana složenost i nezakonitost celokupnog procesa: na primer, korišćenje dvojnih zatvornica na vrećama izbornog materijala (jedna u ime države, druga u ime OEBS-a), premeštanje biračkih mesta u poslednjem trenutku¹³, mešanje OEBS-a u rad biračkih odbora i tako dalje.

Ukupno posmatrano, ne sme se zanemariti činjenica da bez OEBS-a faktički nije moguće garantovati bezbedno i sigurno sprovođenje izbornog postupka na teritoriji Kosova i Metohije, te da je u tom smislu Republička izborna komisija u saradnji sa drugim državnim organima pokušala da pronađe i usvoji rešenje koje je izvodljivo i održivo u ovakvim (kompleksnim) okolnostima.

¹² Presuda Ustavnog suda broj IVo-149/2014.

¹³ Jedno biračko mesto premešteno je na lokaciju udaljenu 70 kilometara od prvobitno određenog prostora.

(5) Utvrđivanje i proglašenje izbornih rezultata

RIK je konačne rezultate izbora proglasio 16 dana nakon održavanja izbora - na 44. sednici, 20. aprila 2017. godine, na osnovu 100% obrađenih biračkih mesta. Utvrđivanju konačnih rezultata prethodilo je razmatranje više od 50 prigovora zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja izbora i utvrđivanja rezultata izbora na biračkim mestima. Na osnovu utvrđenih činjenica, RIK je naložio ponavljanje glasanja na 11 biračkih mesta – u Beogradu, Zrenjaninu, Vršcu, Pančevu, Bačkoj Palanci, Vrbasu, Topoli, Kraljevu, Leskovcu, Trsteniku i Novom Sadu¹⁴. Ponovljena glasanja održana su 11. aprila 2017. godine (prvih osam), odnosno 17. aprila 2017. godine (poslednja tri). Ostali prigovori odbijeni su kao neosnovani, odnosno odbačeni kao neblagovremeni.

Pri razmatranju prigovora, stručna služba RIK-a zauzela je stav da se ne poništavaju izbori na biračkim mestima u kojima u Zapisniku u radu biračkog odbora nisu navedene nepravilnosti, odnosno ukoliko u ovom obrascu nije konstatovano da je bilo primedbi ili da se dogodio neki događaj koji bi bio od uticaja na glasanje. Tako su kao neosnovani ili neblagovremeni odbačeni i prigovori koji su se, između ostalog, odnosili na postojanje kamera na biračkom mestu, glasanje bez ličnih dokumenata, sugerisanje biračima za koga da glasaju od strane nekih članova biračkih odbora, ulazak nepoznatih lica na biračko mesto, nepotpuno popunjene zapisnike, kašnjenje sa otvaranjem biračkih mesta, propuste da se proveriti da li je birač već glasao, pa čak i na činjenicu da su lica dolazila na biračko mesto i dobijala informaciju da je umesto njih glasalo neko treće lice. Svi ovi prigovori odbijani su ili odbacivani od strane većine članova u RIK-u, jer su nepotpuni, nedovoljno detaljni, proizvoljni ili paušalni, uz argument da ti uočeni nedostaci nisu upisani u zapisnike o radu biračkih odbora, te da okolnosti da su biračima uskraćena prava da glasaju nisu učinjene ni verovatnim ni izvesnim. S druge strane, usvojeno je svega osam prigovora i to najčešće u slučajevima kada je uočen višak primljenih listića, kada su vršene izmene u biračkom spisku na dan glasanja ili kada je postojala jasna razlika u broju glasača, upotrebljenih glasačkih listića i listića u glasačkoj kutiji. Ovakvim pristupom na neki način je obesmišljeno izjavljivanje prigovora od strane birača i posmatrača, s obzirom na njihove mogućnosti i „ovlašćenja“ na biračkim mestima. Drugačije rečeno, iako je, na primer, birač izjavio da je narušena tajnost glasanja na biračkom mestu tako što su ga članovi biračkih odbora na neki način instruisali (za koga da glasa), ili iako je nezavisni posmatrač uočio neku drugu vrstu nepravilnosti, RIK je odbio da ih prihvati kao relevantne s obzirom na nedostatak dokaza. To bi značilo da bi dokazivanje ovih radnji vodilo ka kršenju drugih propisa – s obzirom da je fotografisanje ili snimanje lica zabranjeno, da se ne mogu kopirati izvodi iz biračkih spiskova u kojima je uočena nepravilnost i tako dalje. Svakako, ovde se ne preudicira da je svako odbacivanje pojedinačnih prigovora bilo

¹⁴ Na poslednja tri mesta glasanje je ponovljeno na osnovu presuda Upravnog suda koji je kao nadležan odlučivao o žalbama na rešenja Republičke izborne komisije.

neopravdano, s obzirom na njihovu prirodu, već samo da je potrebno jasnije i preciznije urediti ova pitanja kako bi se zaštita izbornog prava najefikasnije sprovodila.

Upravni sud bio je nadležan za sporove u oblasti zaštite izbornog prava, a kada je reč o žalbama na odluke RIK-a kojima su odbačeni ili odbijeni prigovori, ovaj sud je tri puta doneo odluku u korist žalioaca, zbog čega je naknadno ponovljeno glasanje na biračkim mestima u Leskovcu, Trsteniku i Novom Sadu (17. aprila 2017. godine)¹⁵. Tako su poništena rešenja RIK-a, odnosno usvojene žalbe žalilaca u slučajevima kada je biračima uskraćeno pravo da glasaju, s obzirom da je umesto njih već glasalo neko treće lice (Leskovac i Novi Sad), odnosno kada je sud utvrdio da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su glasali (Trstenik).

Osim odlučivanja o prigovorima, članovi RIK-a su, u skladu sa Uputstvom, odlučivali i o logičko-računskim greškama u zapisnicima o radu biračkih odbora. Od spornih 76 zapisnika, RIK je doneo odluku da se otvore džakovi za 70 i da se izvrši uvid u izborni materijal, kako bi zatim koordinatori podneli izveštaje o utvrđenom stanju, a RIK doneo odluku o statističkoj obradi svakog biračkog mesta. Nakon izvršenog uvida u izborni materijal, utvrđeno je da je u 59 slučajeva bilo moguće utvrditi volju birača, te su rezultati sa tih biračkih mesta prihvaćeni, odnosno verifikovani. U 11 slučajeva, po mišljenju članova RIK-a nije bilo moguće nedvosmisleno i bez sumnje utvrditi kakva je bila volja birača, te su rezultati sa tih biračkih mesta anulirani (Smederevo 36, Priboj 42, Aleksinac 19 i 66, Medijana/Niš 2, 24 i 30, Palilula/Niš 26, Crveni Krst/Niš 10 i 22 i Vranje 79). To znači da je u procesu statističke obrade bilo nemoguće upisati rezultate sa biračkih mesta, odnosno da su umesto brojeva osvojenih glasova svakog kandidata upisane nule. Time je, nedvosmisleno, poništena biračka volja građana sa 11 biračkih mesta (koja zbirno imaju 14.274 birača), što je posledica nekoliko faktora. Najpre, za ova mesta nisu postojali prigovori od strane posmatrača, birača ili bilo kog drugog lica koje je imalo pravo da podnese prigovor zbog nezakonitosti i neregularnosti. Drugo, a blisko povezano sa prethodnim je činjenica da RIK u ovakvim slučajevima ne može po službenoj dužnosti štiti izbornu pravu građana, te da ne može svojevolljno (bez prethodno uloženog prigovora) poništavati glasanje na biračkim mestima i naložiti ponavljanje glasanja. S obzirom da nije bilo moguće utvrditi volju birača u ovih 11 slučajeva (jer zapisnici nisu bili pravilno popunjeni, nije se moglo utvrditi koji je tačan broj važećih ili nevažećih listića ili je prosto broj birača koji su glasali bio veći od broja građana koji su izašli na izbore), RIK nije ni mogao da postupi drugačije. Ova praksa ponavlja se iz izbornog ciklusa u izborni ciklus - na vanrednim parlamentarnim izborima 2016. godine odlučivalo se o oko 100 grešaka u zapisnicima.

Osim prethodno spomenutog, važno je istaći i da su vršeni uvidi u izborni materijal sa biračkih mesta u Novom Pazaru, nakon indicija da je na nekoliko biračkih mesta došlo

¹⁵ Videti presude Upravnog suda: 24 Уж. 29/17 (od 09.04.2017. godine, biračko mesto 75, Leskovac), 12 Уж 17/17 (od 10.04.2017. godine, biračko mesto 62, Trstenik) i III-2 Уж. 33/17 (od 11.04.2017. godine, biračko mesto 178, Novi Sad)

do izborne krađe. Ovaj uvid vršen je javno, uz direktan televizijski prenos i pokazao je da su sporna četiri listića, odnosno glasa, u korist kandidata pod rednim brojem 6, Aleksandra Vučića. Ipak, RIK je samo konstatovao „da je reč o četiri, a ne o 793 listića“, pri čemu nije doneta nikakva zvanična odluka ili rešenje o daljim koracima u vezi sa ova dva biračka mesta.

Samo proglašenje rezultata prošlo je u atmosferi suštinske politizacije pravničkih pitanja, izlaženja iz okvira nadležnosti Republičke izborne komisije i opšteg osporavanja legaliteta i legitimiteta celokupnog izbornog procesa, usled čega je devet članova RIK-a glasalo protiv proglašenja konačnih rezultata izbora za predsednika Republike.

6. Birački spiskovi

U Srbiji se koristi model stalnog biračkog spiska, s tim što je do donošenja zakona koji reguliše ovu oblast¹⁶ iz 2011. godine, birački spisak parcijalno vođen. Novi naziv (od 2011.) - Zakon o jedinstvenom biračkom spisku govori o tome da se danas ovaj registar vodi kao jedinstvena baza. Vođenje biračkog spiska je obaveza ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, dok lokalne samouprave kao povereni posao obavljaju aktivnosti njegovog vođenja na svojoj teritoriji. Proces se obavlja po službenoj dužnosti, s tim da bi trebalo da postoji redovna komunikacija između ministarstva unutrašnjih poslova, ministarstva zaduženog za vođenje biračkog spiska i jedinica lokalne samouprave koje ovaj posao obavljaju kao povereni.

Republička izborna komisija donela je na 33. sednici, 31. marta 2017. godine, Odluku o utvrđivanju i objavljivanju konačnog broja birača u Republici Srbiji. Taj broj je iznosio 6.724.949, što je za 14.492 manje u odnosu na ukupan broj birača na vanrednim parlamentarnim izborima iz 2016. godine.

Na osnovu Rokovnika koji je usvojio RIK, ali i na osnovu Uputstva za sprovođenje izbora za predsednika Republike, raspisanih za 2. april 2017. godine, upis birača u birački spisak po službenoj dužnosti vršile su gradske/opštinske uprave koje su nadležne prema mestu prijavljenog prebivališta građana do samog zaključenja biračkog spiska, odnosno do 17. marta 2017. godine. U periodu nakon toga, a sve do 29. marta (72h pre dana održavanja izbora), građani i predagači proglašanih kandidata mogli su da podnesu zahtev za upis u birački spisak u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave. Ista procedura važila je i u slučaju promena u biračkim spiskovima, nakon eventualnih saznanja da je došlo do grešaka u vođenju spiska. U tom smislu, kako propisuje Uputstvo (član 66), sve opštinske/gradske uprave imale su dužnost da dan nakon raspisivanja izbora izlože deo biračkog spiska za područje svoje

¹⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009 i 99/2011

opštine/grada na uvid građanima i da to oglase preko sredstava javnog informisanja, kao i da obaveste građane o procedurama za izmene u biračkom spisku. Ipak, nije poznato koji broj opštinskih/gradskih uprava je ispoštovao ovu odluku.

Građani su mogli da glasaju i prema mestu boravišta u zemlji, ali i prema mestu boravišta u inostranstvu. U drugom slučaju, građani su imali rok da do 11. marta podnesu zahtev diplomatsko-konzularnom predstavništvu koje je zatim zahteve prosleđivalo nadležnim opštinskim/gradskim upravama. Ono što se izdvojilo kao problem u predizbornom periodu je činjenica da bi građani koji su u različitim vremenskim intervalima bili u različitim zemljama bili onemogućeni da glasaju u prvom ili drugom krugu predsedničkih izbora (da je do drugog kruga došlo). Drugačije rečeno, oni građani koji su podneli zahtev da glasaju prema mestu boravišta nisu imali mogućnost da promene mesto glasanja u intervalu između dva kruga izbora, što je otvorilo prostor za brojne kritike prema procedurama u primeni.

U skladu sa postojećim propisima, izvodi iz biračkog spiska razvrstavani su po jedinicama lokalne samouprave i biračkim mestima u zemlji i inostranstvu, pri čemu su vođeni posebni izvodi iz biračkog spiska za glasanje birača koji se nalaze na odsluženju vojnog roka, na vojnoj vežni ili na školovanju u jedinicama ili ustanovama Vojske Srbije, odnosno za glasanje birača koji su na izvršenju zavodskih sankcija.

U Srbiji svi državljani koji imaju više od 18 godina starosti, radno su sposobni i imaju prebivalište na teritoriji Srbije imaju pravo glasa. U praksi, organi lokalne samouprave predstavljaju sabirno mesto za informacije koje potiču od nekoliko državnih institucija. Naime, pravovremenost i tačnost podataka u biračkom spisku u maloj meri zavisi od organa koji su zaduženi za njihovo vođenje¹⁷, već najviše zavisi od drugih državnih organa. To se najpre odnosi na evidenciju građana koju ima Ministarstvo unutrašnjih poslova, a delom i na podatke koji dolaze iz matičnih knjiga rođenih i umrlih, evidencije zdravstvenih ustanova i pograničnih službi. Tek kada podaci dođu iz ovih službi organima koji se bave vođenjem biračkih spiskova oni mogu vršiti njihove ispravke i promene. Čak i kada postoje potpuno jasne činjenice o nepoklapanju biračkog spiska sa realnim stanjem¹⁸, službe za njegovo vođenje ne mogu reagovati sve dok nemaju zvaničnu informaciju od drugih državnih službi. Dakle, od kvaliteta informacija koje dobijaju, kao i od pravovremenosti dostavljene informacija od strane drugih državnih službi zavisi rad organa koji se bave vođenjem evidencije birača.

S druge strane, sve državne službe, pa i one koje se bave vođenjem biračkih spiskova u najvećoj meri zavise od ponašanja građana, odnosno od načina kako oni pristupaju svojim obavezama i dužnostima. Bez obzira da li se radi o odlasku u inostranstvo (koje su građani dužni da prijave) ili preseljenju na neku drugu adresu u zemlji, građani su dužni da u roku od petnaest dana prijave svoje novo mesto boravka. To se, međutim u

¹⁷ Ukoliko se dobijene informacije ne unose pravovremeno u evidenciju birača.

¹⁸ Saznanje o tome da se neko trajno iselio, da je osoba preminula i sl.

praksi vrlo retko dešava. Masovna je pojava da građani žive na adresama koje su potpuno različite od adresa koje su prijavili kao mesto prebivališta, a pod kojima se vode u evidencijama državnih službi. S druge strane, istina incidentno, dešavaju se i neki krupni prekršaji da se ne prijavi rođenje¹⁹ ili smrt²⁰ nekog od članova porodice i time ugrozi čitav proces evidencije kod nadležnih državnih službi. Dok ne postoji svest o potrebi ispunjavanja građanskih obaveza kod svih stanovnika jedne zemlje, dosta je teško govoriti o dometima administrativnih poslova države.

Ukupno gledano, barem tri tipa nedostataka presudno utiču na stanje u biračkim spiskovima. Najpre, (1) sam odnos građana prema svojim obavezama, koji proizvodi nedostatke u kvalitetu informacija kod ostalih državnih službi. Potom, (2) model i način komunikacije između različitih državnih institucija nije zadovoljavajući, jer se komunikacija ne obavlja pravovremeno²¹ ili je uopšte nema. Na trećem mestu jeste (3) problem same službe koja se bavi vođenjem biračkih spiskova. Ona nije uvek dovoljno osposobljena, informisana ni opremljena da uvek obavi posao za koji je zadužena.

Da stvar sa biračkim spiskovima nije idealna vidljivo je od izbora do izbora. Uvek se ističe nekoliko primera koji ukazuju na probleme a retko se nudi odgovor zašto je to tako. Očekivano, krivica se uvek traži na strani onog ko u tom trenutku čini vlast. Sa distance od skoro tri decenije ponavljanja jednih te istih problema, očito je i da svaka vlast snosi krivicu.

Izdvojićemo nekoliko kritičnih tačaka oko kojih se vodilo najviše polemike.

Da li u biračkim spiskovima ima umrlih lica?

Umrli lica postoje u biračkom spisku i samo je pitanje koliki je broj takvih birača. Svaka vlast, bez izuzetka, u poslednjih trideset godina se branila od ove optužbe, a svaka opozicija, bez izuzetka je našla da je ovo važna mera pokušaja ili uspešne krađe glasova na izborima. Mi ćemo ovde ukazati i na činjenicu da postoje i drugi razlozi da se u biračkom spisku nađu preminule osobe.

- Nije retka situacija da smrt neke osobe nije zabeležena od strane odgovarajućih državnih službi i da nema osnova za brisanje birača iz biračkog spiska. Krivica za ovaj slučaj pada na najbliže ukućane ili odgovarajuće državne službe.

- Značajan broj birača ne živi na teritoriji Srbije. Neki od njih su decenijama odsutni iz Srbije, a poseban problem predstavljaju oni građani koji imaju dvostruko državljanstvo u zemljama koje imaju restriktivan proces oko ovog prava (Nemačka i

¹⁹ Ovo se dešava dosta retko, ali je primetno kod marginalizovanih grupa.

²⁰ Ima pojedinačnih slučajeva u ruralnim krajevima Srbije.

²¹ Tako recimo administracija Ministarstva unutrašnjih poslova ne dostavlja na vreme ili uopšte ne dostavi podatke o promeni prebivališta nadležnim lokalnim službama za vođenje biračkog spiska.

Crna Gora su tipični slučajevi za Srbiju). Ukoliko neka osoba premine u drugoj državi, postoje ozbiljne prepreke da se ta činjenica identifikuje u Srbiji, odnosno u nekim situacijama to nije ni moguće.

- Službenici u državnoj administraciji ne rade svoj posao na odgovarajući način, model kruženja informacija nije uvezan i usled aljkavosti i nerada dešava se da preminule osobe uprkos postojanju dokumenta o njihovoj smrti ipak ostanu u biračkom spisku.

Da li u spiskovima ima birača koji zasigurno ne žive adresi na kojoj su prijavljeni?

I na ovo pitanje je teško reći da to nije slučaj, s tim što je obim ove pojave višestruko veći nego prethodne. Kako uopšte dolazi do ovakve situacije?

- Svi građani koji imaju biračko pravo moraju imati prebivalište na teritoriji Srbije. Suštinski svako ko ima državljanstvo ima i pravo glasa. Činjenica da neko ne živi u Srbiji decenijama ni na koji način ne utiče na njegov status u biračkom spisku. Takva osoba se vodi na adresi na kojoj nije nikada živela ili se sa nje odselila decenijama pre, dok u realnosti ona živi u nekoj drugoj zemlji.

- Značaj deo građana koji žive u Srbiji se ne nalaze na adresama koje se vode u biračkim spiskovima već na nekim drugim lokacijama. Ova situacija u najvećoj meri nastaje kao posledica činjenice da građani ne prijavljuju promene svog prebivališta, odnosno krše svoje zakonske obaveze. Deo „zasluga” za ovakvu situaciju mogao bi da padne i na neažurnost državnih službi koje se bave ovom problematikom.

Nedovoljno ažuriran birački spisak ostavlja prostor za izborne manipulacije iako treba reći da je taj prostor mali zbog velike logistike koja treba da se uključi u slučaju da neko želi da uradi izborne manipulacije i čitavog niza drugih zaštitnih mehanizama – stranačka kontrola, postojanje UV lampe, spreja, potpisivanja u izvod iz biračkog spiska, kontrolnog lista i providne kutije. Međutim, nedoumice oko biračkog spiska umanjuju poverenje u izborni proces pa bi država zbog toga trebala da zauzme proaktivniji pristup nego što je to sada slučaj.

Sve ovo nam ukazuje da je proces uređenja biračkog spiska dugotrajan proces i da u njemu moraju da učestvuju i različiti državni organi (administracija u najširem smislu) i sami građani. Kratkoročno gledano, državni organi bi trebalo da se pozabave urgentnim slučajevima iz ove kampanje i ponude odgovor na sve nedoumice koje su izneli opozicioni kandidati. Istovremeno, može da se unapredi čitava komunikacija s građanima kako bi državni organi, na jednoj strani, jasno ukazali kako se vodi birački spisak, preuzevši na sebe i obavezu za dodatni napor u adekvatnom ažuriranju svih podataka i, na drugoj strani, pozvali građane da prijave sve probleme i jave svaku promenu u svojim ličnim podacima.

7. Kampanja

Zvanična kampanja je počela danom raspisivanja izbora i trajala je narednih 28 dana – do 48 sati pre izbornog dana kada je nastupila izborna tišina. Kampanja je, međutim *de facto* trajala mnogo duže, najčešće putem različitih oblika komunikacije putem interneta i socijalnih mreža. Pojavio se manji broj kandidata u odnosu na početne najave koje su ukazivale na više od 20 potencijalnih kandidatura. Na to je uticala i pomenuta kratka kampanja koja je potencijalnim kandidatima ostavila 10 dana za prikupljanje 10 hiljada potpisa. Od svih kandidata jedino je Vojislav Šešelj učestvovao ranije u trci za šefa države i to u nekoliko navrata. Četiri kandidata su nastupili kao kandidati građana, a šest od 11 kandidata su i lideri stranaka. Osam od 11 kandidata su bili desne provinijencije.

Ako ove kandidature uporedimo sa ranijim ciklusima, zaključujemo da je u četiri ciklusa broj kandidata bio veći nego što je sada: 32 kandidata na prvim izborima 1990. godine, 17 kandidata na trećim izborima (1997.), 15 kandidata 2004. i 12 kandidata 2012. godine. Isti broj kandidata (11) smo imali na neuspešnim izborima u jesen 2002. godine.

Kampanjom je dominirao Aleksandar Vučić: prisustvom kao kandidat i premijer i kroz izborne aktivnosti u kojima su bili uključeni svi koalicioni partneri. On je, ujedno, dominirao u političkom oglašavanju u javnom prostoru (*OOH*), TV i štampi. SNS je po slovu zakona od prošlih izbora inkasirala velika finansijska sredstva koja mogu da se transferišu i koriste i u izornoj kampanji. Jedino je Vuk Jeremić imao finansijskih resursa da vodi kampanju koja je iole približna Vučićevoj. Primetno je bilo da ostali kandidati nemaju mogućnost da organizuju kampanju u punom smislu te reči, posebno kada je reč o oglašavanju pa je bio primetan izostanak pluralizma u svim vidovima plaćene političke komunikacije. Problemi opozicionih kandidata bili su isti kao stranački problemi prošle godine na parlamentarnim izborima jer su nasleđeni brojni organizacioni i finansijski problemi. Budući da su napravili skromne izborne rezultate, novac iz budžeta nije bio ni približno dovoljan za ozbiljnu kampanju.

Stoga je većina kandidata sprovodila svoje kampanje koristeći internet, socijalne mreže i internet oglašavanje kao i organizovanjem skupova i putem izbornih materijala koji se koriste na javnim mestima.

Neravnopravnost u kampanji, posebno u medijima, je generisana mešanjem državnih i stranačkih aktivnosti jer Aleksandar Vučić nije podneo ostavku na mesto premijera pa je u kampanji nastupao i kao kandidat i kao predsednik vlade. Formalno, to je u Srbiji legalno i dozvoljeno i on kao kandidat nije prekršio nijedno zakonsko rešenje. Takođe, uopšteno uzev, on je nastavio praksu većine svojih prethodnika koji su, manje ili više vidljivo, koristili svoje državne aktivnosti kako bi preneli izborne poruke. Ističemo da Agencija za borbu protiv korupcije preko člana 29 već ima

određene ingerencije u tom pogledu: Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u članu 29 definiše da „funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata.” Međutim, ove odredbe ne mogu da reše očite probleme u kampanji, a drugih rešenja za sprečavanje funkcionerskih kampanja nema. Napominjemo da je izvan ovog zakonskog rešenja relativno sužen prostor za delovanje jer je veoma teško prikupiti adekvatne dokaze. Bez promene regulative i uvođenja dodatnih limita za funkcionere, teško je očekivati vidljiviji napredak u ovom delu kampanje.

Kandidat vladajuće koalicije dobio je podršku stranih državnika na izbornom skupu u Beogradu.

Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da Nadzorni odbor prati aktivnosti političkih stranaka, kandidata i medija, koje se odnose na izbore, i utvrđuje nepravilnosti, ali ovaj odbor za ove izbore (kao ni ranijih godina), nije formiran.

Mediji

Što se tiče zakonskog okvira ponašanja medija, najznačajniji izvori u okviru medijskih zakona su: Zakon o elektronskim medijima (2014), Zakon o javnom informisanju i medijima (2014), Zakon o oglašavanju (2016) i Zakon o javnim medijskim servisima (2014). Od izbornih zakona, najvažniji su Zakon o izboru narodnih poslanika (2000). Kada je reč o podzakonskim aktima, ističemo Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje koji je usvojilo Regulatorno telo za elektronske medije (REM) 2015. godine.

Okruženje u kojem se odvijala izborna kampanja je bilo mirno, bez krupnih incidenata i uz nekoliko malih i izolovanih slučajeva nasilja. U tematskom okviru, kandidati su u prvi plan stavili predsedničku trku kao takvu (procene izbornih šansi, pitanje drugog kruga, istraživanja i analize) i izborne procedure i negativnu kampanju. Veliki broj kandidata desne provinijencije uslovio je da pitanja odnosa sa EU i Rusijom i status Kosova i Metohije opet budu pri vrhu izborne agende. Bez obzira što se radilo o predsedničkoj kampanji, prisustvo jakih nestranačkih kandidata dovelo je do pomeranja na opozicionoj sceni, dok će finalni epilog prekompozicije uslediti u nedeljama nakon predsedničkih izbora.

U pogledu medijskog zakonodavstva, ovo je drugi izborni ciklus na nacionalnom nivou gde se primenjuje nova zakonska regulativa iz 2014. godine. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je osnovano Zakonom o elektronskim medijima. To je samostalna nezavisna regulatorna institucija sa svojstvom pravnog lica koja vrši javna ovlašćenja u cilju delotvornog sprovođenja utvrđene politike u oblasti pružanja medijskih usluga u Republici Srbiji, unapređivanja kvaliteta i raznovrsnosti usluga elektronskih medija, doprinosa očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i

izražavanju u cilju zaštite interesa javnosti u oblasti elektronskih medija i zaštite korisnika usluga elektronskih medija, u skladu sa odredbama zakona o elektronskim medijima, na način primeren demokratskom društvu.

Uoči kampanje, REM je najavio da neće prikupljati statističke podatke o proporciji zastupljenosti pojedinih kandidata u političkom oglašavanju i informativnom programu.

REM nije doneo posebnu odluku o praćenju predsedničkih izbora, niti je izdao bilo kakav detaljan dokument koji bi bio praćen adekvatnim monitoringom sličan ranijim Opštim obavezujućim uputstvima (sa kojim se krenulo 2003.), već se nadzor vršio po prijavama građana. REM se oglasio saopštenjem 3. marta u kome „upozorava sve pružaoce medijskih usluga koji imaju uređivačku odgovornost za izbor audio-vizuelnog sadržaja audio-vizuelne medijske, odnosno audio sadržaja medijske usluge radija i koji određuju način organizacije programskog sadržaja, da u toku predizborne kampanje svoje medijske usluge pružaju na način koji je propisan zakonom i podzakonskim aktima kojima je uređena oblast elektronskih medija, a posebno na činjenicu da su u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužni da svim kandidatima obezbede zastupljenost bez diskriminacije u predizbornim programima, koji su namenjeni informisanju o predizbornim aktivnostima, njihovom predstavljanju ili političkom oglašavanju.“

Tokom kampanje, REM je naložio pružaocima medijskih usluga da u roku od 24 sata obustave emitovanje spota Aleksandra Vučića u kome se krši Zakon o elektronskim medijima a u pogledu spornog teksta na samom kraju spota. To su uradili reagujući na veliki broj pritužbi od strane udruženja građana.

Razmatrajući zahtev RTS za davanje mišljenja o političkim oglasnim porukama Vuka Jeremića dostavljenim pod nazivom „Istina a ne laži“, „Dostojanstvo a ne poniženje“, „Iskrenost a ne gluma“, „Rešenja a ne lažna obećanja“ i „Sloboda a ne strah“, REM je doneo odluku da su oglasne poruke u suprotnosti sa odredbom člana 14 Zakona o oglašavanju.

Uopšteno uzev, REM-u je u kampanji nedostajao proaktivniji i snažniji pristup, jasnije određivanje prema ponašanju medija, kao i redovno i pravovremeno izveštavanje o svim uočenim problemima. Bez obzira na nejasne zakonske odredbe u pogledu monitoringa medija, neizostavna uloga REM-a bi morala da bude kvalitetno monitorisanje medija i pripremanje izveštaja o istom, jer samo na taj način javnost može da dobije jasan i celovit uvid u kvalitet kampanje. Tim pre, što je izborna kampanja za najveći deo javnosti – medijska kampanja.

Očito je da nedostaje sistemsko praćenje medija i izbornih aktivnosti izbornih učesnika jer reagovanja samo na osnovu prijave imaju limitirani domet.

Medijsku prezentaciju izbora karakteriše manjak analitičkih tekstova/priloga, izostanak debata i mali broj *talk show* i dijaloških programa čime se umanjuje saznajna komponenta kampanje odnosno mogućnost da građani imaju kvalitetne informacije (stranački neposredovane) za donošenje izborne odluke. Kampanja na internetu i socijalnim mrežama je bila veoma dinamična, ali opterećena negativnom kampanjom i bez vidljivog napretka u korišćenju novih i inovativnijih kanala komunikacije s biračima.

Finansiranje izborne kampanje

Finansiranje izborne kampanje je regulisano Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. koji je izmenjen tri godine kasnije (2014). Najvažnije izmene se odnose na smanjenje iznosa sredstava koji se izdvaja iz budžeta i za redovne aktivnosti subjekata i za aktivnosti u izbornoj kampanji i mogućnost da se sredstva sa redovnog rada transferišu na račun za izbornu kampanju.

Za kampanju za predsedničke izbore izdvojeno je ukupno 641,8 miliona dinara, a polovina od tog iznosa opredeljena je za prvi krug. Kandidati prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti nisu u obavezi da koriste javna sredstva, ali ukoliko se odluče na taj korak polažu jemstvo koje im se ne vraća u slučaju da ne osvoje 1% glasova. Druga polovina sredstava je pripala pobedniku izbora budući da do drugog kruga nije ni došlo.

Fizičko lice može da donira godišnje najviše do 20 prosečnih mesečnih plata, dok pravna lica mogu donirati najviše do deset puta toliko pri čemu se ovaj limit udvostručava u izbornoj godini. Ne postoji limit za potrošnju, a sve uplate i isplate se vrše preko namenskih računa u banci.

Agencija za borbu protiv korupcije ima mandat da nadzire finansiranje političkih aktivnosti i izborne kampanje. Državna revizorska institucija (DRI) ima mandat da sprovodi reviziju nad javnim sredstvima kojima raspolažu političke stranke.

Učesnici izbora imaju obavezu da podnesu finansijski izveštaj Agenciji za borbu protiv korupcije na godišnjem nivou i najkasnije 30 dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora.

Agencija za borbu protiv korupcije je ove godine imala 49 posmatrača čiji će se nalazi porediti sa onim što će kandidati da objave kao svoje troškove. Ova institucija je ove godine imala znatno manji broj posmatrača nego ranije s tim što je važno imati u vidu da su sada organizovani samo predsednički izbori, a ne opšti (2012) odnosno parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori (2016).

Zakonski i institucionalni okvir je zadovoljavajući budući da je pripreman u skladu sa dobrim 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. Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisna institucija koja se na solidan 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.

Postoji prostor za unapređenje regulative, pre svega, u pogledu finansijskog izveštavanja, rokova za njihovo pripremanje kao i rokova u kojima bi Agencija za borbu protiv korupcije objavila svoj izveštaj. Ujedno, važno je osnažiti ovo telo, posebno sektor za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti.

8. Izborni dan

Predsedničke izbore održane 2. aprila 2017. godine, Centar za slobodne izbore i demokratiju je dočekaao slaveći dve decenije rada i pripremajući se za praćenje svog dvadeset osmog izjašnjavanja građana od 1997. godine do sada.

Akcent u praćenju izbornog procesa, osim rada izborne administracije u predizbornom periodu i u toku same izborne kampanje, je stavljen na izborni dan i to na praćenje *prijema materijala, otvaranja biračkih mesta, toka glasanja, zatvaranja biračkih mesta i procesa prebrojavanja glasova*.

CeSID je pratio izborni dan posredstvom 700 iskusnih i obučениh posmatrača akreditovanih u Republičkoj izbornoj komisiji, a na 600 biračkih mesta koja su činila stratifikovani reprezentativni uzorak kreiran tako da ispunjava sve statističke zahteve za PVT (**Parallel Vote Tabulation**) ili paralelno prebrojavanje glasova.²²

Paralelno prebrojavanje glasova predstavlja tehniku posmatranja izbora koju CeSID koristi punih sedamnaest godina, a koja podrazumeva da se glasovi birača notiraju paralelno sa biračkim odborima što omogućava sprečavanje eventualnih nepravilnosti i zloupotreba prilikom zvaničnog brojanja glasova od strane izborne administracije.

Ukoliko rezultati dobijeni PVT metodom ne odstupaju od zvaničnih rezultata izbora van okvira statističke greške za svakog učesnika izbornog procesa ponaosob, može se zaključiti da nije bilo zloupotreba u procesu prebrojavanja glasova od strane izborne administracije i da se dobijeni rezultati mogu smatrati realnom slikom volje građana izraženom kroz proces glasanja.

Pored toga što je uzorak bio prilagođen procesu paralelnog prebrojavanja glasova, vodilo se računa i o njegovoj regionalnoj i geografskoj reprezentativnosti kako bi bilo

²² Ovde možete da pronađete CeSID-ove projekcije izlaznosti i izbornih rezultata: <http://www.cesid.rs/u-fokusu/rezultati-izbora/>

moguće sa relativno malog broja biračkih mesta izvući zaključak o izbornom danu za teritoriju čitave republike.

Nalazi koji će biti predstavljeni u nastavku dobijeni su na osnovu percepcije CeSID-ovih posmatrača koji su, prateći rad biračkih odbora, svoja zapažanja beležili u upitniku posebno pripremljenom za ovu namenu.

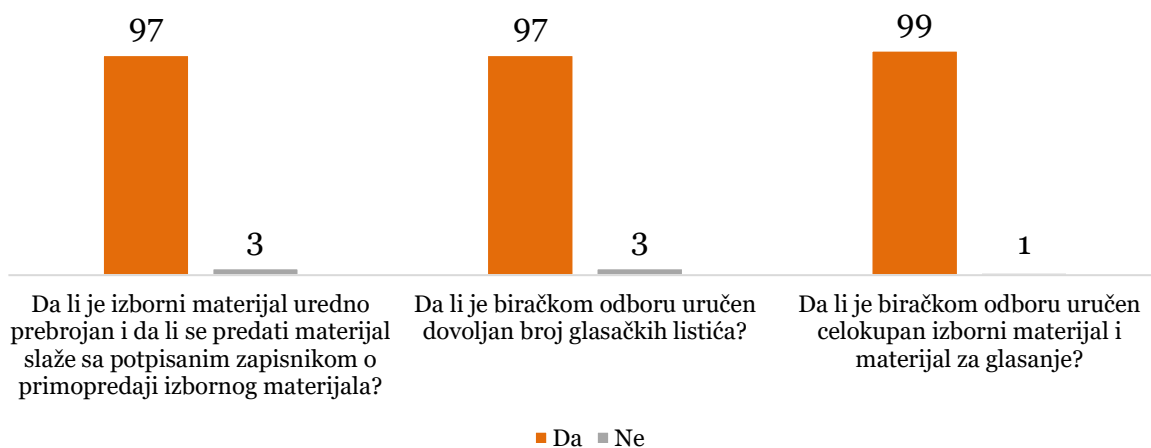
Upitnik, a samim tim i izveštaj koji se nalazi pred vama, je podeljen na četiri celine: a) *prijem materijala*; b) *otvaranje biračkih mesta*; c) *tok glasanja i rad biračkog odbora*; d) *zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora*.

a) Prijem materijala od strane biračkih odbora

Proces prijema izbornog materijala je praćen kroz tri segmenta:

- da li je kompletan izborni materijal uredno prebrojan i da li se slaže sa potpisanim zapisnikom o primopredaji izbornog materijala?
- da li je birački odbor opskrbljen sa dovoljnim brojem glasačkih listića?
- da li je biračkom odboru uručen celokupan izborni materijal i materijal za glasanje?

PRIJEM IZBORNOG MATERIJALA



Ukoliko se uzmu u obzir sva tri segmenta koja se odnose na prijem materijala od strane biračkih odbora, može se zaključiti da nije bilo značajnijih poteškoća po pitanju prijema izbornog materijala i vršenja poslednjih priprema za početak izbornog dana.

Na 3% biračkih mesta na kojima su se nalazili CeSID-ovi posmatrači, ponovnim prebrojavanjem izbornog materijala utvrđeno je da je došlo do neslaganja sa zapisnikom o primopredaji izbornog materijala. Iako nije bilo reči o greškama koje su uslovile odlaganje početka glasanja ili na bilo koji način ugrozile sam izborni dan, one

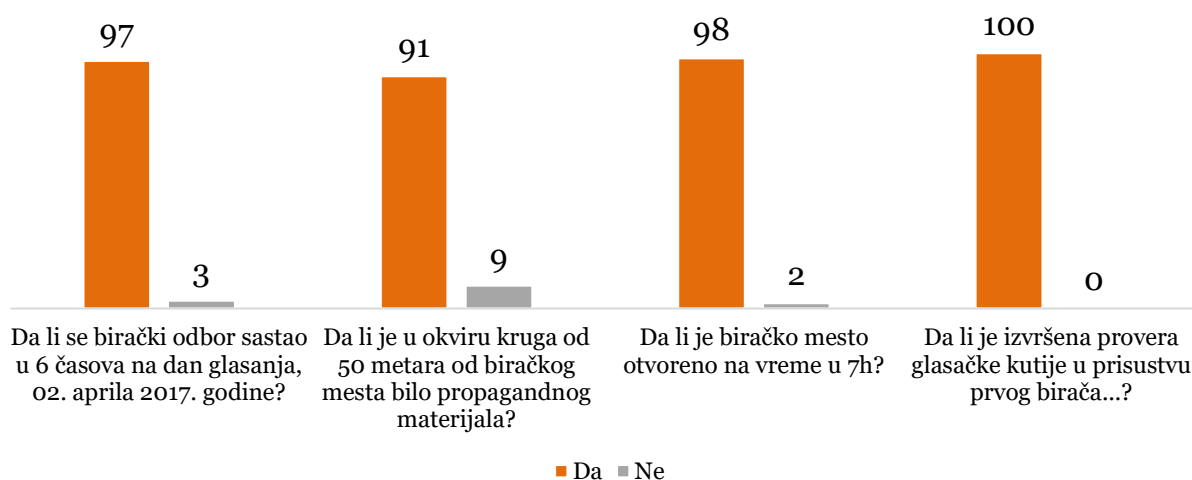
su ipak uslovile da na 3% biračkih mesta broj primljenih glasačkih listića bude manji od ukupnog broja potencijalnih birača na tim biračkim mestima.

Na ukupno šest biračkih mesta, ili 1% od ukupnog uzorka, CeSID-ovi posmatrači su zabeležili da biračkim odborima nije dostavljen celokupan izborni materijal i neophodan materijal za glasanje. U većini slučajeva se radilo o nedostatku rezervnog spreja za obeležavanje prsta građanima koji su glasali ili neispravnih ili nedostajućih rezervnih UV lampi. U svim navedenim slučajevima predstavnici RIK-a su reagovali i materijal koji je nedostajao brzo je dostavljen bez značajnog uticaja na sam izborni proces.

b) Otvaranje biračkog mesta

Proces otvaranja biračkih mesta na dan predsedničkih izbora je u najvećoj meri ometalo postojanje propagandnog materijala na udaljenosti do 50 metara od samog biračkog mesta. Ovakva situacija je zabeležena na svakom jedanaestom mestu na CeSID-ovom uzorku ili na ukupno 54 biračka mesta.

OTVARANJE BIRAČKOG MESTA



U većini slučajeva propagandni materijal je bio uklonjen od strane članova biračkog odbora, a u onim situacijama u kojima predstavnici biračkih odbora to nisu mogli da učine, na njihov poziv su to učinile nadležne službe.

Na ukupno šest biračkih mesta, na 1% od ukupnog uzorka, CeSID-ovi posmatrači su uočili propagandni materijal koji birački odbori nisu uklonili, a koji se prema njihovoj proceni nalazio u opsegu od 50 metara od samog mesta glasanja.

Kada je u pitanju proces otvaranja biračkih mesta, primetan je napredak u odnosu na izbore na svim nivoima održane pre godinu dana. Samo na 18 biračkih mesta (3% od ukupnog uzorka) birački odbori su propustili da se sastanu tačno u 6h pred otvaranje biračkih mesta. Posledično tome, 2% biračkih odbora se suočilo sa kašnjenjem

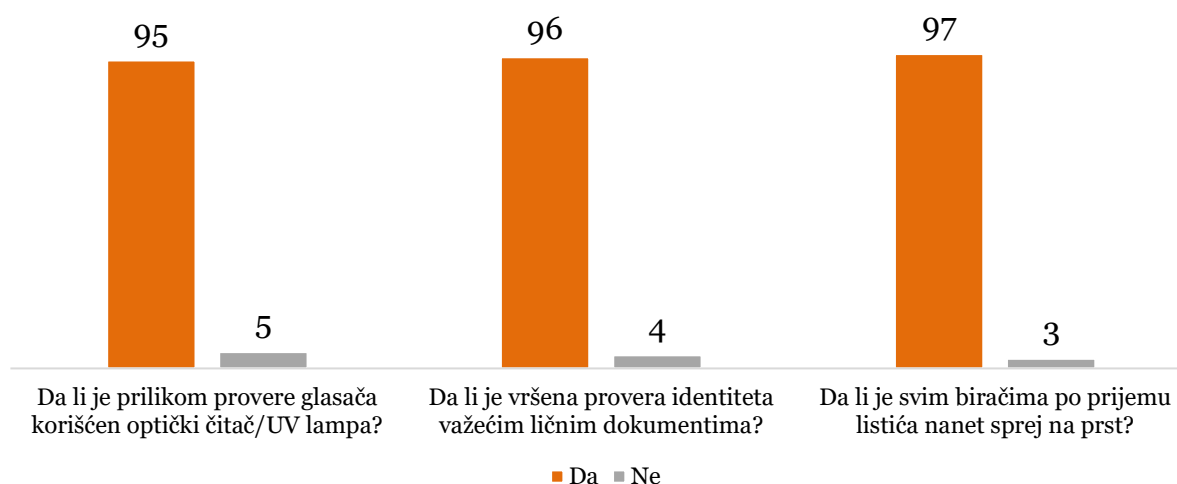
prilikom otvaranja biračkog mesta. Kašnjenje je u proseku iznosilo 10 minuta s tim da je biračko mesto sa najdužim zabeleženim kašnjenjem otvoreno u 07:40.

Važno je istaći da ni na jednom biračkom mestu na kome su CeSID-ovi posmatrači pratili izborni dan proces glasanja nije otpočeo, a da pre toga nije proverena kutija u prisustvu prvog birača.

c) Tok glasanja i rad biračkog odbora

Prema izveštajima dobijenim od strane posmatrača, tok glasanja je uglavnom protekao bez većih problema i nepravilnosti. Najveći problemi koji su zabeleženi na biračkim mestima se odnose na standardne izazove sa kojim se suočavaju birački odbori, a to su: *nekonzistentno korišćenje optičkog čitača i spreja za obeležavanje prsta građanima koji su glasali kao i izbegavanje identifikacije građana putem važećih ličnih dokumenata na samom biračkom mestu.*

TOK GLASANJA



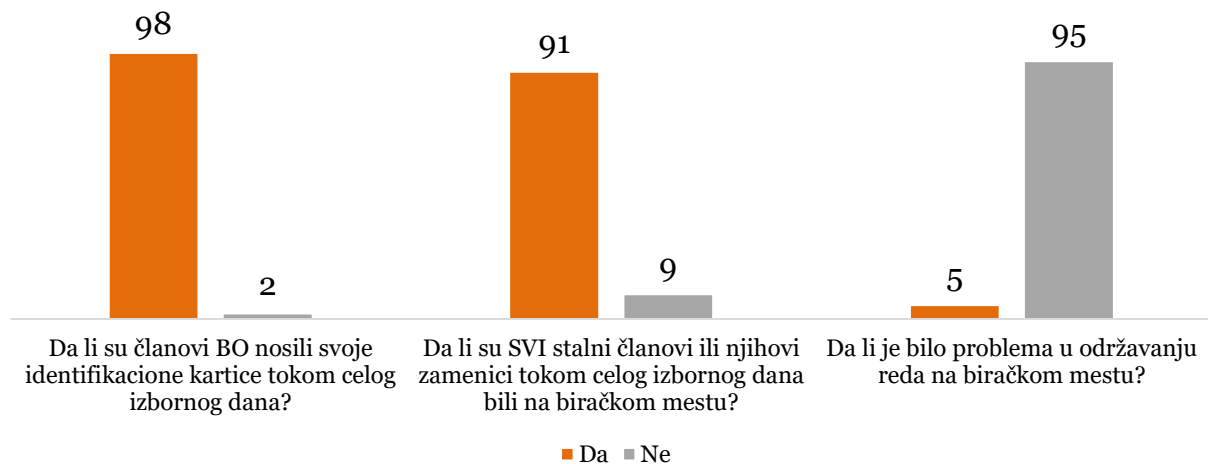
Navedeni propusti su u nešto većoj meri izraženi na biračkim mestima u ruralnim sredinama, posebno kada je reč o identifikaciji potencijalnih glasača putem važećih dokumenata koji sadrže sliku osobe i njen jedinstveni matični broj.

Pokazalo se, kao i mnogo puta do sada, da među članovima biračkih odbora bez obzira na stranačku pripadnost postoji prećutna saglasnost o izbegavanju obaveznog identifikovanja glasača. I pored prisustva CeSID-ovih posmatrača, ovu praksu smo zabeležili na 4% biračkih mesta iz uzorka na teritoriji cele Srbije. S druge strane, izbegavanje identifikacije sa sobom povlači i neobavezniji odnos članova biračkog odbora prema korišćenju izborne aparature, UV lampe i spreja za obeležavanje birača koji su glasali.

Iako je strah od štetnog sastava spreja i zračenja UV lampe danas nešto manji nego na samom početku korišćenja ovih instrumenata za kontrolu izbornog procesa, procenat

biračkih mesta na kojima se nije poštovalo pravilo o njihovom korišćenju iznosi 5% kada je u pitanju UV lampa odnosno 3% kada je u pitanju sprej.

RAD BIRAČKOG ODBORA



Tok glasanja je u najvećoj meri određen radom biračkih odbora, njihovim poznavanjem izbornih procedura, načinom organizacije i mogućnošću da stave pod kontrolu eventualne probleme do kojih može doći na samom biračkom mestu.

Pravilo o nošenju identifikacionih kartica od strane biračkih odbora je ispoštovano u 98% slučajeva dok su na 12 biračkih mesta u toku izbornog dana pojedini članovi biračkih odbora kontrolisali proces glasanja bez propisane identifikacije.

S druge strane, na svakom jedanaestom biračkom mestu na kome se su nalazili CeSID-ovi posmatrači dešavalo se da svi stalni članovi biračkog odbora, ili njihovi zamenici, ne budu na biračkom mestu u isto vreme. Ako uzmemo u obzir da je broj potencijalnih posmatrača na biračkim mestima u svakom trenutku bio dvocifren, ne može se reći da je praksa napuštanja biračkog mesta od strane stalnog člana biračkog odbora ili njegovog zamenika stvorila uslove za povećan broj nepravilnosti ili zloupotrebe izbornog procesa. Međutim, treba voditi računa o tome da se ova zakonska odredba morala ispoštovati bez izuzetka.

Na svakom dvadesetom biračkom mestu (5%) u CeSID-ovom reprezentativnom uzorku su zabeleženi problemi u održavanju reda. U više od polovine slučajeva, sedamnaest od trideset, problem je predstavljalo korišćenje mobilnih telefona na biračkim mestima. Telefone nisu koristili isključivo građani već i članovi biračkih odbora što je dovodilo do javnih opomena i prepirki između kontrolora koji su zastupali interese različitih predsedničkih kandidata.

Drugi, znatno ozbiljniji problem, predstavljale su situacije u kojima su pojedini građani pokušavali da fotografišu glasački listić kako bi imali dokaz o tome koga kandidata su podržali. Uzevši u obzir da je ovakvo ponašanje često uslovljeno

kupovinom glasova ili pritiskom na birače, na većini mesta na kojima su zabeleženi ovakvi pokušaji došlo je do brze reakcije biračkih odbora kako bi se ova praksa zaustavila. Fotografisanje popunjenog biračkog listića je praksa koja je zabeležena na 1% biračkih mesta na uzorku.

Problemi u održavanju reda su usloveli prekid glasanja na dva biračka mesta. Na jednom biračkom mestu je prekid trajao pet, a na drugom 15 minuta, što nije omelo nastavak glasanja i izborni dan je uspešno okončan na njima.

Birački odbori su, osim kontrole izbornog procesa na samom biračkom mestu, u proseku imali prijavljenih po deset birača za glasanje van biračkog mesta. U proseku, za devet od deset prijavljenih lica je omogućeno glasanje van biračkog mesta. Ključni razlog zbog koga licima koja su se prijavila za glasanje van biračkog mesta to nije omogućeno jeste *a) zakasnela prijava ili b) to što se potencijalni birač, sa zvaničnim prebivalištem na adresi koja pripada biračkom mestu u toku izbornog dana nalazio van njegovih okvira.*

d) Zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora

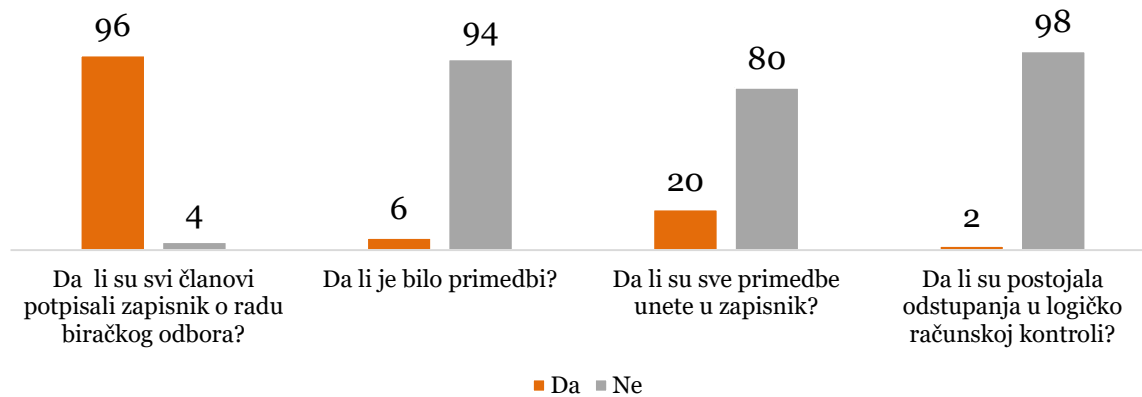
Na dan predsedničkih izbora biračka mesta u Srbiji su zatvorena na vreme u 98% slučajeva. Ukoliko se uzme u obzir da je ukupna izlaznost bila nešto niža od projektovane, da izlaznost u poslednjem satu pre zatvaranja biračkih mesta nije bila veća od uobičajene, kao i da u toku izbornog dana nije bilo značajnijih prekida koji bi usloveli produžetak izbornog dana, podatak da je u svega 2% slučajeva došlo do produžetka glasanja na biralištima ne predstavlja iznenađenje.

Ni na jednom od ovih 12 biračkih mesta na kojim su se našli CeSID-ovi posmatrači zatvaranje birališta nije bilo produženo više od deset minuta, a svim biračima koji su se zatekli na biralištu po njegovom zatvaranju je omogućeno glasanje.

Proces zatvaranja biračkih mesta je protekao bez većih problema, ali su se u 2% slučajeva birački odbori suočili sa problemima prilikom procesa prebrojavanja glasova. Na ovim biračkim mestima je došlo do evidentnih odstupanja u logičko računskoj kontroli prebrojanih glasova.

Do problema sa prebrojavanjem glasova najčešće dolazi na biračkim mestima na kojima je jedan ili više birača odlučio da svoj listić iznese sa biračkog mesta ili u onim slučajevima kada članovi biračkog odbora u biračkom spisku nisu obeležili sve birače koji su glasali u toku izbornog dana. Osim toga, šanse da dođe do greške prilikom prebrojavanja glasova su znatno veće na onim biračkim mestima na kojima se primljeni izborni materijal (glasački listići pre svega) nije podudaraao sa brojkama navedenim u zapisniku o prijemu izbornog materijala.

ZAPISNIK O RADU BIRAČKOG ODBORA



Ipak, ključni uslov smanjenja broja biračkih mesta na kojim dolazi do grešaka u procesu prebrojavanja glasova jeste adekvatna obučenost članova biračkih odbora jer su nastale greške najčešće uslovljene nemarom ili nedovoljnom obukom osoba koje su plaćene da izborni proces sprovedu bez poteškoća.

Izborni dan na biračkim mestima je okončan potpisivanjem zapisnika o radu biračkog odbora. Na 4% biračkih mesta zapisnik ipak nisu potpisali svi članovi biračkih odbora. U većini slučajeva razlog za nepotpisivanje zapisnika je odsustvo članova biračkog odbora po okončanju izbornog procesa. Međutim, na dva mesta su članovi biračkog odbora odbili da potpišu zapisnik jer njihove primedbe nisu bile prihvaćene niti unete u njega.

Primedbe na rad biračkog odbora ili na dešavanja u toku izbornog dana su zabeležene na 6% biračkih mesta. Ključni problem je u tome što su se na većini biračkih mesta primedbe odnosile na neažuriran i nesređen birački spisak što je uslovalo značajne probleme u komunikaciji sa građanima koji su glasali ili pokušali da glasaju na većini biračkih mesta.

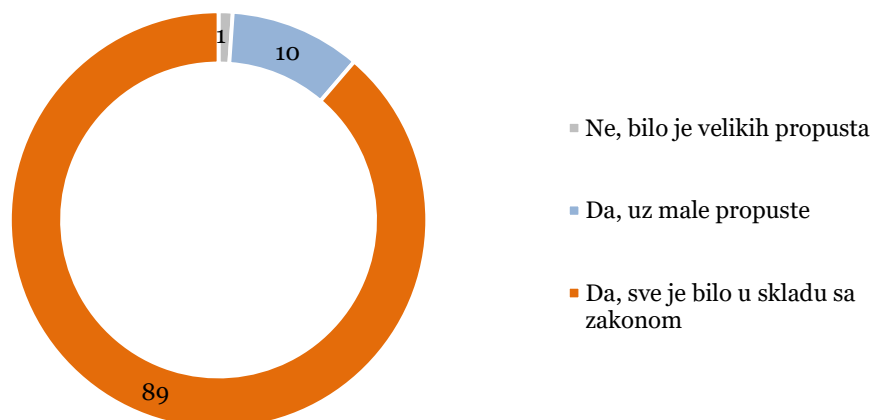
S obzirom na to da stanje u biračkom spisku ne spada u delokrug rada biračkog odbora većina navedenih primedbi, koje su najčešće dolazile od predstavnika kandidata opozicije, je odbijena i nisu navedene u zapisniku o radu biračkih odbora.

Saradnja CeSID-ovih posmatrača sa biračkim odborima je u većini slučajeva bila veoma dobra. Posmatrači su imali uslove da prate celokupan izborni proces bez većih poteškoća i svu neohodnu podršku biračkih odbora prilikom prikupljanja informacija o izlaznosti, rezultatima izbornog procesa ali i oko eventualnih nepravilnosti i nedoumica sa kojima su se članovi biračkih odbora suočavali u toku izbornog dana. Prosečne ocene kojima su posmatrači ocenili način organizacije rada i podelu uloga u biračkom odboru iznosi „školskih“ 4.63, dok je prosečna ocena celokupnog rada biračkih odbora za nijansu veća i iznosi 4.66.

Značajan napredak u procesu glasanja je zabeležen u pogledu povećanja broja biračkih mesta pristupačnih osobama sa invaliditetom – sa 38% u prethodnoj godini, broj mesta sa odgovarajućim rampama je konačno prešao dve polovine i iznosi 45%.

Na većini biračkih mesta, tačnije na 89% biračkih mesta iz CeSID-ovog reprezentativnog uzorka, izborni dan je sproveden u skladu sa Zakonom. Na svakom desetom biračkom mestu birački odbori su sprovedeli izborni proces sa manjim nepravilnostima, dok je na 1% reprezentativnog uzorka bilo velikih propusta koji bi mogli da dovedu do ponavljanja izbornog procesa, a u pojedinim slučajevima i do sankcionisanje članova biračkog odbora. Iako u slučaju CeSID-ovog reprezentativnog uzorka 1% predstavlja svega 6 biračkih mesta, ukoliko taj procenat ekstrapoliramo na sva biračka mesta u Srbiji dobijamo približno 83 biračka mesta sa nepravilnostima koja bi mogla usloviti ponavljanje izbornog procesa na njima.

Da li su birački odbori sproveli izborni proces u skladu sa zakonom?



Osim standardnih propusta, poput glasanja bez važećih dokumenata, nekorišćenja spreja za obeležavanje ili UV lampe, CeSID-ovi posmatrači su zabeležili i znatno ozbiljnije propuste poput:

- omogućavanje glasanja licu koje je nije upisano u pripadajući birački spisak;
- nezakonito prepravljavanje biračkog spiska na izborni dan;
- neadekvatno regulisano glasanje sa potvrđama policijskih uprava/stanica koje su menjale istekli ili nevažeći lični dokument;
- pokušaj ubacivanja popunjenih listića na jednom biračkom mestu;
- vođenje paralelnih spiskova sa podacima birača koji su činili takozvane „sigurne glasove“ od strane predstavnika određenih političkih partija ispred biračkog mesta;

f) označavanje glasačkog listića unapred obezbeđenom bojom mastila olovke kako bi se još jednom potvrdila „sigurnost glasa“.

9. Zaključci i preporuke

Predsednički izbori održani 2. aprila sprovedeni su u skladu sa zakonodavnim i institucionalnim okvirima koji, uglavnom, pružaju dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora a u skladu sa međunarodnim obavezama i standardima. Poštovana su osnovna građanska prava ali uz postojanje određene neravnopravnosti izbornih učesnika koja je generisana, prevashodno, mešanjem državnih i stranačkih (izbornih) pozicija kandidata vladajuće koalicije što je dovelo i do disbalansa u medijskoj prezentaciji predsedničkih kandidata. Tokom izbornog dana, incidentno su uočene brojne nepravilnosti, ali posmatrači CeSID-a nisu uočili sistemski karakter tih nepravilnosti pa nije moguće govoriti o tome da su te nepravilnosti uticale na krajnji ishod i legitimitet izbora.

Dosadašnje iskustvo praćenja izbornog procesa sugeriše 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.

Ove preporuke se nude u cilju što boljeg sprovođenja izbora u Republici Srbiji. Treba ih čitati zajedno sa ranijim preporukama CeSID-a, ali i sa preporukama OEBS/KDILJP-a.

Preporuke su i poziv da se otvoreno razgovara o unapređenju izbornog procesa u Republici Srbiji i CeSID je spreman da na različite načine učestvuje u tim promenama ili da pomogne državnim organima u sprovođenju istih.

Kratkoročne preporuke

- Napraviti i realizovati plan koji bi na kontinuiran i sveobuhvatan način doprineo edukaciji stalnog i proširenog sastava biračkih odbora.
- Strogo primenjivati zakonom predviđene sankcija za one članove biračkih odbora koji svojim (ne)činjenjem ugrožavaju izborni proces.
- Unapređivanje propisa u pogledu rokova i kvaliteta finansijskog izveštavanja kao i rokova za objavljivanje izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije.
- REM treba sistemski i samoinicijativno da monitoriše rad medija i izriče pravovremene sankcije.
- REM treba da razmotri mogućnosti za unapređenje Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje usvojenog 2015. godine.

- Učiniti javno dostupnim skenirane primerke zapisnika sa svih biračkih mesta.
- Razmisliti o dodavanju kupona na glasački listić a koji bi nakon glasanja ostao kod biračkog odbora.
- Razdvajanje izbornih procesa kako bi se olakšao rad izborne administracije, a samim tim i povećao kvalitet rada svih institucija koje učestvuju u izborima.

Srednjeročne preporuke

- Reforma izborne administracije koja bi omogućila da centralno izborna telo bude profesionalizovano i u stalnom sastavu, sa stalnim edukativnim programom i mogućnošću da profesionalizovano telo podnosi izborne inicijative i da ima *ex officio* ovlašćenja.
- Izlaganje na uvid javnosti preliminarnog biračkog spiska.
- Usvajanje propisa kojim bi se smanjila mogućnost zloupotrebe javnih sredstava i državnčkog položaja.

Dugoročne preporuke

- Sveobuhvatna izborna reforma koja bi obuhvatila celovite promene, ne samo u izbornoj administraciji i njenim nadležnostima, već i reformu izbornog sistema, registara stranaka odnosno birača, ulogu medija u izbornom procesu i finansiranja političkih subjekata i izborne kampanje.
- Kampanje za podizanje nivoa svesti i odgovornosti građana prema svojim obavezama u ažuriranju biračkog spiska - blagovremeno prijavljivanje svake promene prebivališta i promena prezimena.
- 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.
- Poboljšanje rada službi koje se bave 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.
- Omogućiti elektronsko glasanje - putem interneta, kao dodatak uobučajenom glasanju u kontrolisanim uslovima (na biračkom mestu)²³.

10. O CeSID-u

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija. Mi okupljamo građane sa ciljem da doprinesemo uspostavljanju i unapređenju demokratskih vrednosti i institucija u Republici Srbiji. Ove vrednosti promoviramo obrazovnim i istraživačkim programima, organizovanim

²³ Preporuke za izmenu izbornog sistema i izborne administracije CeSID je objavio i u okviru priručnika "Izborna reforma u Srbiji – zašto i kako reformisati izbornu zakonodavstvo". Priručnik je dostupan na: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izborna-reforma-u-Srbiji.pdf>

nadgledanjem izbora, analizom predizbornih i izbornih aktivnosti učesnika u izbornom procesu, razvojem lokalne samouprave i ukazivanjem na nedemokratska ponašanja u našem društvu i preporukama za njihovo otklanjanje. CeSID ima za cilj i širenje znanja o demokratskim institucijama, podizanje svesti građana o važnosti slobodnih i poštenih izbora, ljudskim pravima i procesu decentralizacije, pri tome sve vreme radeći na promovisanju i jačajući proevropskih vrednosti, normi i standarda.

Centar je osnovan prvenstveno sa ciljem da organizuje nepristrasno posmatranje izbora u Srbiji, uključujući praćenje medija, posmatranje glasanja, paralelno brojanje glasova i finansiranje kampanja. U aktivnosti CeSID-a su, posle osnivanja organizacije, uključeni i vodeći stručnjaci i istraživači iz oblasti sociologije, politikologije, medija i statistike, a programi rada su prošireni na druge oblasti i sveobuhvatna istraživanja koja se tiču unapređenja demokratskih vrednosti i procesa u društvu uopšte.

Centar za slobodne izbore i demokratiju u svojim aktivnostima kombinuje sledeće kapacitete: (1) Veliku mrežu, koju čini veliki broj posmatrača, 165 saradnika u opštinama i gradovima i 20 regionalnih koordinatora i (2) Ekipu stručnjaka, od kojih većinu čine istraživači u oblasti izbora, javnog mnjenja, stranaka, razvoja lokalne samouprave i sprečavanja korupcije.

CeSID ima uspešnu saradnju sa više od 60 organizacija u Srbiji i član je Evropske mreže organizacija koje se bave posmatranjem izbora – ENEMO. U okviru međunarodne saradnje CeSID je bio član više međunarodnih posmatračkih misija (Bugarska, Rumunija, Hrvatska, BJR Makedonija, Meksiko, Albanija, Ukrajina, Belorusija, Jermenija, Gruzija, Azerbejdžan, Rusija, Kirgistan, Kazahstan, Palestina, Izrael, Libija, Sirija, Nemačka...). CeSID je, takođe, pružao podršku za osnivanje i podizanje kapaciteta organizacija sličnog profila, kao u slučaju Rusije, Ukrajine, Gruzije, Azerbejdžana i Crne Gore.

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je osnovan 1997. godine i od tada je posmatrao sve izbore (uključujući izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina i referendum) na nacionalnom nivou u Republici Srbiji i bivšoj SR Jugoslaviji odnosno Srbiji i Crnoj Gori do 2006. godine.