

Republika Srbija

Izbori za Skupštinu grada Beograda

Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Beograd, april 2018

SADRŽAJ

1. Uvodne napomene	3
2. Sažetak	4
3. Politički kontekst	12
4. Pravni okvir.....	13
5. Izborna administracija	14
6. Kampanja.....	24
7. Izborni dan.....	30
8. Zaključci i preporuke.....	40
9. O CeSID-u	42

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 izbore za Skupštinu grada Beograda 2018. godine.

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

CeSID je posmatrao rad Gradske izborne komisije (GIK) i 300 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

Politički kontekst

Predsednica Narodne skupštine Maja Gojković raspisala je 15. januara redovne izbore za Skupštinu grada Beograda koji su održani 4. marta. Kampanja je trajala 45 dana. Izbori su organizovani pod istim izbornim uslovima kao i prethodna tri puta: proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i cenzusom od 5%, glasanjem za liste i uz D’Ontovu formulu za distribuciju mandata. Izbori 2018 su raspisani posle višemesečnog licitiranja o mogućem spajanju gradskih i vanrednih parlamentarnih izbora i održani su u redovnom terminu. Početak kampanje je protekao u tragičnom događaju u Kosovskoj Mitrovici gde je ubijen Oliver Ivanović, dok je kraj kampanje obeležen sa nekoliko važnih državnih aktivnosti vladajućih funkcionera: dva za A. Vučića – sastanci s Kolindom Grabar Kitarović, predsednicom Hrvatske i nemačkom kancelarkom Angelom Merkel i jedan za SPS odnosno I. Dačića – kada je Srbiju posetio Sergej Lavrov, ministar spoljnih poslova Rusije.

Izborna administracija

Gradska izborna komisija i birački odbori, kao dva nivoa organa za sprovođenje izbora po slovu Zakona o lokalnim izborima, radili su efikasno, ali nedovoljno transparentno za vreme izbora za odbornike Skupštine grada Beograda.

Kada je reč o GIK-u, ovaj organ je održao 40 sednica Gradske izborne komisije, od čega skoro polovinu bez prisustva ovlašćenih posmatrača. Domaći posmatrači čekali su tri nedelje za izdavanje akreditacija za praćenje rada GIK-a, što je zabrinjavajuće veliki vremenski period, koji nije u skladu sa dosadašnjom praksom. Nastavljena je praksa davanja materijala za rad na samom početku sednice, što je rezultiralo i pomeranjem početka sednica u nekoliko slučajeva, jer članovi GIK-a nisu mogli da se upoznaju sa materijalima pravovremeno; na dve sednice posmatračima nije dat uvid u materijal za rad na sednici; nijedna sednica nije prenošena uživo; na sajtu Gradske uprave (u odeljku o lokalnim izborima) objavljujvana su samo saopštenja sa sednica, ali ne i zapisnici; na istom sajtu objavljen je najveći broj odluka i rešenja koje je usvojila GIK, ali ne i rešenja o odbijanju/usvajanju prigovora ili zaključci o otklanjanju nedostataka i druga važna dokumenta na osnovu kojih bi se preciznije i detaljnije donela ocena kvaliteta rada Gradske izborne komisije. Efikasnost, s druge strane, nije sporna, s obzirom da je GIK pravovremeno i u skladu sa pravilima usvajao odluke, rešenja, zaključke i druga dokumenta. U tom kontekstu, proglašene su 24 izborne liste (osam manjinskih), a samo jedna lista je odbijena. Osim problema transparentnosti, rad GIK-a obeležila je i sporna situacija u vezi sa proglašenjem nekih izbornih lista, prvenstveno Ljubiše Preletačevića Belog, ali vrlo usko pravno

tumačenje u slučaju prigovora na rad biračkih odbora i rad ukupne izborne administracije. Od oko dve stotine uloženi prigovora, prihvaćen je jedan, koji je rezultirao ponavljanjem izbornog dana na četiri biračka mesta na opštini Stari Grad.

U stalnom i proširenom sastavu biračkih odbora učestvovalo je preko 59.000 lica, a ni ovoga puta nisu izostali sada već uobičajeni problemi u radu ovog tela:

(1) brojnost članova na biračkom mestu koja dovodi do neadekvatnog rada i smanjenog kvaliteta sprovođenja izbornog procesa, konfuzije u radu, kašnjenja u otvaranju biračkih mesta, pa čak i do verbalnih sukoba i svađa između članova biračkih odbora; (2) finansijska neisplativost; i (3) nedovoljna, odnosno neadekvatna obučenost članova biračkih odbora, kao posledica izostanka bilo kakve sistematične ili standardizovane obuke/treninga na kome bi bile razjašnjene sve eventualne nejasnoće i dileme koje mogu nastati u radu.

Kampanja

Zvanična kampanja je počela danom raspisivanja izbora i trajala je narednih 45 dana – do 48 sati pre izbornog dana kada je nastupila izborna tišina. Kampanja je, međutim *de facto* trajala duže, najčešće putem različitih oblika komunikacije putem interneta i socijalnih mreža.

Kampanjom je dominirala Srpska napredna stranka, kako kroz terenski rad, tako i putem medija. Iako je formalno imao manju ulogu, Aleksandar Vučić je bio centralna figura kampanje: po njemu se zvala lista i on je objedinjavao sve različite stranačke interese. SNS je, ujedno, dominirao u političkom oglašavanju u javnom prostoru (*OOH*), TV i štampi. Jedino je lista oko Dragana Đilasa imala resursa da vodi kampanju koja je iole približna kampanjama u modernom smislu te reči.

Primetno je bilo da ostale liste, uglavnom, nemaju mogućnost da organizuju ozbiljnu kampanju, posebno kada je reč o oglašavanju pa je bio primetan izostanak pluralizma u svim vidovima plaćene političke komunikacije.

Neravnopravnost u kampanji, posebno u medijima, je generisana mešanjem funkcionerskih / gradskih i stranačkih aktivnosti jer je neretko u kampanji bilo teško razdvojiti šta su gradske a šta stranačke aktivnosti. Nije svako pojavljivanje funkcionera bilo zloupotreba javnih resursa, ali je pristup medija, uglavnom bio nekritički pa je i mogućnost objektivnog informisanja birača bila bitno umanjena.

Okruženje u kojem se odvijala izborna kampanja je bilo tenzično, sa jakom polarizacijom na vlast i opoziciju i uz kreiranje borbenog (ratničkog narativa) – u kome su akteri svoje ideje predstavljali uz reči „bitka“, „borba“, „oslobođenje“. Tokom kampanje je zabeleženo nekoliko incidenata,

uglavnom, manjeg obima i nekoliko malih i izolovanih slučajeva nasilja – najčešće tokom terenskog rada na prometnim mestima u gradu.

Mediji

Kampanja je sve vreme proticala na dva nivoa: prvi, istaknutiji u izbornim blokovima, gde su se komunicirale gradske teme/politike i, drugi (u široj medijskoj slici), u kome se prelamaju krupnije političke agende i koji se komunicira kroz dihotomiju vlast – opozicija. Pohvalno je što se većina lista odlučila da ponudi dosta razvijene gradske (javne) politike, sa različitim sadržajem, od čega je šest od osam najvećih lista to uradilo kroz konkretan program/platformu, sa izuzetkom SRS i SPS.

Kada je reč o medijskoj prezentaciji izbora, CeSID je uoči dana za glasanje obavio razgovore sa četiri velike opozicione liste (liste oko DS, Dragana Đilasa, DJB /Dveri i Inicijative Ne davimo Beograd) koji su kao **ključne zamerke na izborni proces, uz zloupotrebu javnih resursa, naveli i ogroman medijski disbalans**. Njima je zatvorenost medija bio najveći problem u motivaciji birača. Tri od četiri sagovornika su istakli da imaju problem u pristupu klasičnim medijima, dok su dva od četiri imali problema i sa organizacijom javnih događaja.

Kao i na izborima 2016. i 2017. godine, REM je nije prikupljao statističke podatke o proporciji zastupljenosti pojedinih kandidata u političkom oglašavanju i informativnom programu. REM nije doneo posebnu odluku o praćenju gradskih izbora, niti je izdao bilo kakav detaljan dokument koji bi bio praćen adekvatnim monitoringom medija.

Nakon uvodnog saopštenja, REM se obraćao javnosti saopštenjima još pet puta (uz jednu vanrednu sednicu Saveta REM-a sa širim dnevnim redom), od čega su četiri saopštenja išla putem institucije dok je peto saopštenje, usred predizborne tišine, potpisano od strane Olivera Zekić, koja je „iznela svoj sud“ iako je ona članica Saveta REM-a i pismo je dostavljeno na memorandumu institucije. Na kraju je najviše kontroverzi izazvalo to saopštenje jer je dan uoči izbora izašla sa saopštenjem u kome je oštro i na insitucionalno atipičan način kritikovala RTS koji je optužen da je „smanjivao zvuk“ dok je u debati na TV govorio predstavnik SNS.

REM je zabranio emitovanje spota „Gradonačelnik“ (kreiran od strane SNS), dok su dva spota – „Đilas jedan i jedan“ i „Strah“ (oba kreirana od strane liste oko D. Đilasa) dozvoljeni. 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.**

Za razliku od predsedničkih izbora, mediji su se potrudili da organizuju više debatnih emisija, pa smo debatne programe gledali na RTS (kroz dve forme – Upitnik i Reč na reč), Prva, N1 i portalu Vice.

Za razliku od Zakona o izboru narodnih poslanika koji propisuje mogućnost osnivanja nadzornog odbora (koji treba da prati aktivnosti političkih stranaka, kandidata i medija, koje se odnose na izbore, i utvrđuje nepravilnosti), takva mogućnost nije predviđena Zakonom o lokalnim izborima.

✚ Finansiranje političkih aktivnosti

Finansiranje izborne kampanje je regulisano Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. koji je izmenjen tri godine kasnije (2014). **Iz budžeta Grada Beograda je za finansiranje ovogodišnje izborne kampanje izdvojeno ukupno 37.430.444 dinara (oko 317.173 evra).**

Agencija za borbu protiv korupcije je navela u uvodnom saopštenju da je, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, prosečna mesečna zarada u Republici Srbiji u 2017. godini iznosila 47.893,00 dinara, tako da je maksimalna vrednost davanja jednog fizičkog lica mogla da iznosi najviše 957.860,00 dinara, dok je maksimalna vrednost davanja pravnog lica mogla da bude najviše 9.578.600,00 dinara. Podaci o prihodima i troškovima će biti poznati tek nakon završetka izbora jer Agencija za borbu protiv korupcije ne objavljuje međuizveštaje.

Agencija za borbu protiv korupcije je i ove godine imala svoje posmatrače čiji će se nalazi porediti sa onim što će kandidati da objave kao svoje troškove. Ova institucija nije saopštila o kolikom se broju posmatrača radi.

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.

✚ Izborni dan

CeSID je pratio izborni dan posredstvom **300 iskusnih i obučениh posmatrača** akreditovanih u Gradskoj izbornoj komisiji, a na 300 biračkih mesta koja su činila stratifikovani reprezentativni uzorak kreiran tako da ispunjava sve statističke zahteve za PVT (**Parallel Vote Tabulation**). Praksa koju je CeSID ustanovio još od izbornog procesa 2012. godine jeste da promovišemo **transparentnost u pristizanju rezultata** i načinu na koji se uzorak popunjava. Građani su imali priliku da uživo gledaju i prate kako naši posmatrači javljaju rezultate izbora sa biračkih mesta na kojima su najpre prebrojani glasački listići i istaknuti Zapisnici o radu biračkih odbora. U izbornoj noći prve rezultate CeSID-ovi posmatrači javili su već oko 20.30h i od tada pa do 22h građani su mogli da prate kako se rezultati menjaju u zavisnosti od brzine punjenja uzorka. U 22.10h CeSID je na konferenciji za štampu saopštio preliminarnu projekciju rezultata izbora i izlaznosti. Kada je GIK 5. marta izašao sa zvaničnim rezultatima i raspodelom mandata, odstupanja CeSID-ovog uzorka od

zvaničnih podataka bila su sledeća: kada posmatramo izborne liste koje su prešle cenzus, **najveća greška iznosila je 0,3%, a prosečna 0,18%.**

Kada je reč osamom ***izbornom danu***, **birački odbori su na izborni dan primili celokupan izborni materijal.** Na 6% biračkih mesta biračkom odboru nije uručen dovoljan broj glasačkih listića, a članovi biračkih odbora obavestili su GIK. **Proces otvaranja biračkih mesta na dan izbora je u najvećoj meri ometalo kašnjenje sa otvaranjem biračkih mesta** (na svakom desetom biračkom mestu u uzorku, BM nije otvoreno na vreme, u 7h, a kašnjenje je u proseku iznosilo 15 minuta).

Najveći problemi koji su zabeleženi na biračkim mestima se odnose na standardne izazove sa kojim se suočavaju birački odbori, a to je pre svega **nekonzistentno korišćenje optičkog čitača i spreja za obeležavanje prsta građanima koji su glasali.** Na osam biračkih mesta na kojima je CeSID imao svoje posmatrače glasačima po prijemu glasačkog listića nije nanet na prst sprej, a na pet biračkih mesta nije svim glasačima vršena provera identiteta važećim ličnim dokumentima.

Na svakom petom biračkom mestu (19%) članovi biračkih odbora imali su problem sa održavanjem reda na biračkim mestima. Ovi problemi najfrekventniji su bili u pogledu opomena biračima da je na biračkim mestima zabranjena upotreba sredstava za komunikaciju (mobilnih telefona) i fotografisanje.

U proseku, birački odbori su imali prijavljenih po 11 birača za glasanje van biračkog mesta. Deset od jedanaest prijavljenih lica je realizovalo svoje pravo na glasanje van biračkog mesta. Na samo 4 biračka mesta iz uzorka, biračko mesto nije zatvoreno u 20h. Glasanje je produženo samo par minuta a svim prisutnim biračima omogućeno je da realizuju svoje pravo glasa. **Proces zatvaranja biračkih mesta je protekao bez većih problema,** ali su se u 6% slučajeva birački odbori suočili sa problemima prilikom procesa prebrojavanja glasova. Na 7% biračkih mesta Zapisnik o radu biračkog odbora nisu potpisali svi članovi BO.

U pogledu ***nepravilnosti***, ponavljaju se nepravilnosti na koje se gleda kao „sitnije“, a koje, ako se tumače i strogo sprovode pravila o postupku sprovođenja izbora, treba shvatati ozbiljno i raditi da tome da se one ne tolerišu. Tako u „sitnije“ i već uobičajene nepravilnosti koje se tolerišu spadaju: **glasanje bez prethodnog utvrđivanja identiteta** (neproveravanje JMBG i lične isprave), **nekorisćenje spreja za obeležavanje ili UV lampe, korišćenje mobilnih telefona i sredstava za komunikaciju na biračkom mestu, fotografisanje glasačkih listića.** Takođe, na nekoliko biračkih mesta **paravani koji omogućavaju tajnost glasanja bili su postavljeni tako da se moglo raspravljati da li je obezbeđena potpuna tajnost glasanja ili ne,** a što je bilo uslovljeno time da su prostorije koje su bile biračka mesta na granici prihvatljivosti (zbog svoje veličine).

Sa nekoliko biračkih mesta CeSID-ovi posmatrači javili su da je na početku izbornog dana dolazilo da promena u biračkim spiskovima. Ovo bi trebalo tretirati kao ozbiljnu nepravilnost, no kako se to na više biračkih mesta javljalo, ispostavilo se da je reč o tome da je u pitanju dopuna biračkih spiskova koja jeste izvršena ranije samo fizički te dopune nisu bile spojene sa izvodima iz biračkih spiskova. CeSID-ovi posmatrači su zabeležili i znatno ozbiljnije propuste poput omogućavanja glasanja licu koje je nije upisano u pripadajući birački spisak, kao i **vođenje paralelnih spiskova sa podacima birača** koji su činili takozvane „sigurne glasove“.Na jednom biračkom mestu uočena je nepravilnost porodičnog glasanja, što je uneto u Zapisnik o radu biračkih odbora. Na jednom biračkom mestu na kojem su bili CeSID-ovi posmatrači građanima je omogućeno glasanje van biračkog mesta, a da članovi biračkog odbora nisu sa sobom poneli UV lampu i sprej. **Sve nepravilnosti koje su CeSID-ovi posmatrači javili unete u Zapisnik o radu biračkog odbora.**

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.

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.
- Pобољшanje 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.
- Pобољшanje 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 uobičajenom glasanju u kontrolisanim uslovima (na biračkom mestu).

Napomene

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je posmatrao rad Gradske izborne komisije (RIK) i 300 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.

3. Politički kontekst

Predsednica Narodne skupštine Maja Gojković raspisala je 15. januara redovne izbore za Skupštinu grada Beograda koji su održani 4. marta.

Imajući u vidu izbornu tišinu, kampanja je trajala 45 dana što je još jedna u nizu kratkih kampanja odnosno kampanja na donjem zakonskom minimumu.

Izbori su organizovani pod istim izbornim uslovima kao i prethodna tri puta (od 2008.): proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i cenzusom od 5%, glasanjem za liste i uz D'Ontovu formulu za distribuciju mandata. Prethodno su lokalni izbori održavani u većinskom sistemu uz dva kruga (1992. i 1996.) odnosno uz relativni većinski sistem 2000. godine, da bi se posle smene Miloševića prešlo na proporcionalni sistem, najpre, sa cenzusom od 3% i Her-Nimajerevom formulom, uz direktan izbor gradonačelnika (2004).

Na prethodnim izborima 2014. godine, učestvovala su 23 liste a cenzus od 5% je prešlo njih četiri: SNS, DS, SPS i DSS. SNS je osvojio 351.183 glasova (43,62%) ili 63 mandata, DS 126.429 glasova (15,7%) ili 22 mandata, SPS 92.539 glasova (11,49%) ili 16 mandata i DSS 51.435 glasova (6,39%) ili 9 mandata. Vlast je formirala napredna stranka, zajedno sa svojim manjim partnerima, SPS i odbornicima koji su istupili iz DSS. Gradonačelnik je postao Siniša Mali. Na te izbore je izašlo 805.046 upisanih birača što je iznosilo 50,66% od upisanih birača.

Izbori 2018 su raspisani posle višemesečnog licitiranja o mogućem spajanju gradskih i vanrednih parlamentarnih izbora i održani su u redovnom terminu. Vladajuća stranka je u zaustavnom vremenu, pod pritiskom domaće i izvesno međunarodne javnosti odustala od raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora jer bi to bili treći vanredni izbori za samo četiri godine.

Beogradske izbore, vlast i opozicija su dočekali u različitim raspoloženjima. SNS je bila u zamahu nakon ubedljive pobede A. Vučića u prvom krugu predsedničkih izbora 2. aprila 2017. godine, kada je na velikoj izlaznosti u Beogradu (više od 900 hiljada) sam Vučić osvojio 403.019 ili nešto više od 44% osvojenih glasova. Opozicija je, na drugoj strani, do leta imala blagog razloga za zadovoljstvo jer je S. Janković osvojio u Beogradu 220.585 glasova ili 24,10% što je predstavljalo dobru osnovu za buduće aktivnosti. Međutim, prekidom saradnje sa DS, Janković je izgubio početni zamah, ušao u probleme sa formiranjem stranke i faktički sam sebe isključio iz ozbiljne trke, prepuštajući opoziciono kormilo nekadašnjem gradonačelniku Draganu Đilasu.

Na Vučićevu strategiju „razvlačenja političkog terena” kroz izlazak na izbore odvojeno od SPS i promovisući javne ličnosti u kampanji, opozicija je pokušala da

odgovori pravljjenjem nekoliko ukрупnjenih političkih blokova – onog najsnažnijeg oko D. Đilasa i dva manja, jednog oko DS i drugog, nastalog koalicijom DJB i Dveri. Od ostalih snažnijih aktera, A. Šapić kao predsednik najmnogoljudnije beogradske opštine Novi Beograd je nastupio sam, krenuvši prvi u kampanju, SRS je nastupila samostalno baš kao i nova lica oličena u Inicijativi Ne davimo Beograd.

Do kraja roka za predaju lista, GIK je prihvatila candidature čak 24 liste (samo je jedna odbijena), od čega je čak osam manjinskih (sa vrlo upitnim manjinskim statusom), dok je među ostalim veliki broj lista koje nemaju nikakvu ambiciju da se politikom bave na ozbiljan način.

Početak kampanje je protekao u tragičnom događaju u Kosovskoj Mitrovici gde je ubijen Oliver Ivanović, dok je kraj kampanje obeležen sa nekoliko važnih državnih aktivnosti vladajućih funkcionera: dva za A. Vučića – sastanci s Kolindom Grabar Kitarović, predsednicom Hrvatske i nemačkom kancelarkom Angelom Merkel i jedan za SPS odnosno I. Dačića – kada je Srbiju posetio Sergej Lavrov, ministar spoljnih poslova Rusije.

Već su predizborna istraživanja pokazala da je takva opoziciona strategija limitirana i da SNS ima veliku prednost, sa mogućnošću dodatnog rasta, dok su rasepkane opozicione stranke (njih četiri) stalno bile na ivici cenzusa. Kada na to dodamo široke mogućnosti SNS za vođenje kampanje i veliki disbalans u medijskoj prezentaciji kampanje, finalni rezultati ne predstavljaju iznenađenje.

Već u nedelju oko 22 časa se znao izborni ishod, a rezultati GIK-a su pokazali da je na izbore izašlo 51,09% ili 814.477 upisanih birača što je za oko 10 hiljada birača više nego 2014. godine, a osetno manje u poređenju sa parlamentarnim izborima 2016. (839.768) ili predsedničkim izborima 2017. godine (901.739).

Četiri liste su prešle cenzus – SNS (44,99% ili 64 mandata), lista oko D. Đilasa (18,93% ili 26 mandata), A. Šapić (9,01% ili 12 mandata) i SPS / JS (6,13% ili osam mandata). Čak 14 lista je osvojilo manje od 1% glasova.

4. Pravni okvir

Na izbore za odbornike Skupštine grada Beograda primenjuje veliki broj propisa, među kojima je najvažniji Zakon o lokalnim izborima (2011). Na one elemente koje ovaj zakon ne reguliše shodno se primenjuje Zakon o izboru narodnih poslanika (2011). Čitav set zakona definiše i druga važna pitanja, kao što su: Zakon o jedinstvenom biračkom spisku (2011) i sa njime povezano Uputstvo za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (2012), Zakon o političkim

strankama (2015), Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2014), Krivični zakonik (2016) i drugi.

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).

U januaru 2016. godine, usvojen je novi Zakon o javnom okupljanju, koji se primenjuje i na okupljanja u okviru izborne kampanje.

Posebnu važnost u sprovođenju izbora imaju podzakonska dokumenta, odnosno rešenja, odluke i uputstva koje nakon raspisivanja izbora usvaja Gradska izborna komisija.

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 izuzetno 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.

Na osnovu Zakona o lokalnim izborima, organi za sprovođenje izbora su izborna komisija jedinice lokalne samouprave (u ovom slučaju Gradska izborna komisija grada Beograda – GIK) i birački odbori. I GIK i birački odbori su, po slovu ovog zakona, samostalni i nezavisni u radu, odgovorni organu koji ih je imenovao i rade na osnovu zakona i propisa donetih na osnovu zakona. Stoga analiza rada izborne administracije podrazumeva osvrt na njen rad u dva segmenta: (1) **rad Gradske izborne komisije** i (2) **rad biračkih odbora**, odnosno osvrt na pravne osnove na osnovu kojih su ovi organi postupali (uputstva i pravilnici) i neke probleme koji su se izdvojili u radu ovih organa.

Pre pristupanja analizi rada ova dva organa, važno je navesti nekoliko važnih činjenica o kontekstu samih izbora:

- ✓ **Pravo glasa** na beogradskim izborima imao je ukupno 1.606.931 birač¹;
- ✓ **Ukupan broj biračkih mesta** iznosio je 1.185² od čega je oko 2% bilo u privatnom vlasništvu;
- ✓ Odlukom nadležnih organa (Ministarstva pravde), nije organizovano glasanje u **zavodima za izvršenje sankcija** na teritoriji grada Beograda;
- ✓ **Na zbirnoj izbornoj listi na kraju izbornog procesa nalazile su se 24 izborne liste**³ - (1) Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd; (2) Dr Vojislav Šešelj – SRS; (3) Ivica Dačić – SPS, Dragan Marković (JS); (4) Da oslobodimo Beograd - DS, SDS, NOVA i ZEP; (5) Aleksandar Šapić – gradonačelnik; (6) Šta radite bre – Marko Bastać; (7) Dosta je bilo i Dveri – Da ovi odu, a da se oni ne vrate; (8) Dr Miloš Jovanović – DSS; (9) Zelena stranka Srbije; (10) Beograd ima snage – Zavetnici; (11) Dragan Đilas – Beograd odlučuje, ljudi pobeđuju!; (12) Inicijativa Ne davimo Beograd – Žuta patka – Čiji grad, naš grad – Ksenija Radovanović; (13) Ruska stranka – Mile Milošević; (14) Predrag Marković – Pokret obnove Kraljevine Srbije; (15) Dr Muamer Zukorlić – Stranka pravde i pomirenja; (16) Zelena stranka – Kakav Beograd želiš? Misli; (17) Republikanska stranka – Nikola Sandulović; (18) Jedinствена stranka pravde; (19) Za Beograd – Beogondola – Saobraćaj, urbanizam, turizam – Nova rešenja, konkretni projekti – Jovan Randelović; (20) Nijedan od ponuđenih odgovora; (21) Građanska stranka Grka Srbije – Vasilios Provelaggios; (22) Dosta je bilo pljačke, korupcije i lopovluka – Radulović Milorad; (23) LDP – Čedomir Jovanović i (24) Ljubiša Preletačević Beli – Zato što volimo Belograd.
- ✓ **Samo jedna lista je odbijena** – Komunisti za Beograd – Aleksandar Đenić (NKPJ-SKOJ), usled administrativnih i tehničkih nedostataka koje objektivno nisu mogle da budu otklonjene u zakonom predviđenom roku, pa je GIK odlučila da ne donosi zaključak o otklanjanju nedostataka, već rešenje o odbijanju;
- ✓ Od 24 proglašene liste, **osam je imalo status političke stranke nacionalnih manjina**: (9) Zelena stranka Srbije – slovačka nacionalna

¹ Odluka o utvrđivanju i objavljivanju konačnog broja birača u gradu Beogradu, usvojena 02.03.2018, dostupna na:

http://www.beograd.rs/images/data/51bd61e3bec6999b734a281e7fdb59cf_7983281935.pdf

² Rešenje o određivanju biračkih mesta na teritoriji grada Beograda za glasanje na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda, usvojeno 31.01.2018, dostupno na:

http://www.beograd.rs/images/data/861d6445dedcb9d987275dda3c82410d_8346654394.pdf

³ Rešenje o utvrđivanju zbirne izborne liste, usvojeno 23.02.2018, dostupno na:

http://www.beograd.rs/images/file/de84061ab8b05079d531e99ca59adab2_3137183430.pdf

manjina; (13) Ruska stranka – Mile Milošević – ruska nacionalna manjina; (15) Dr Muamer Zukorlić – Stranka pravde i pomirenja – bošnjačka nacionalna manjina; (16) Zelena stranka – Kakav Beograd želiš? Misli – slovačka nacionalna manjina; (17) Republikanska stranka – Nikola Sandulović – mađarska nacionalna manjina; (18) Jedinствена stranka pravde – romska nacionalna manjina; (20) Nijedan od ponuđenih odgovora – vlaška nacionalna manjina i (21) Građanska stranka Grka Srbije – Vasilios Provelaggios – grčka nacionalna manjina;

- ✓ **Za 110 odborničkih mesta** nadmetalo se 36 političkih partija, pokreta i grupa građana, odnosno 1.554 predloženih kandidata (14 kandidata po odborničkom mestu);
- ✓ **20 izbornih lista** imalo je mogućnost imenovanja lica u prošireni sastav biračkih odbora;
- ✓ Nakon proglašenja svih izbornih lista, u radu GIK-a učestvovalo je **36 članova** (sa zamenicima);
- ✓ U **stalni sastav biračkih odbora (1185)** imenovano je 11.850 lica (5.925 SNS i PUPS i 5.925 DS, SPS-JS, SDSS, ZNG), dakle 10 po biračkom mestu – predsednik i četiri člana sa zamenicima;
- ✓ U **prošireni sastav biračkih odbora** imenovano je 47.400 lica – 40 po biračkom mestu (20 predstavnika lista koje su imale pravo da imenuju člana u prošireni sastav i njihovi zamenici);
- ✓ **Zbirno, u radu biračkih odbora učestvovalo je 59.250 lica;**
- ✓ Na novčane **naknade za rad u biračkom odboru** (ukupno za sva lica imenovana u sastavu biračkih odbora) izdvojeno je 119.685.000 dinara⁴;
- ✓ Glasanje je ponovljeno na četiri biračka mesta na opštini Stari Grad, 18. marta 2018. godine.

Uopšteno posmatrano, izdvaja se **nekoliko spornih mesta u radu organa za sprovođenje izbora:**

- 1) Transparentnost i javnost rada Gradske izborne komisije;
- 2) Proglašenje nekih izbornih lista, a posebno liste „Ljubiša Preletačević Beli – zato što volimo Belovgrad“;

⁴ Na osnovu Odluke o naknadama, materijalnim i drugim troškovima vezanim za sprovođenje izbora za odbornike Skupštine sgrada Beograda (dostupna na: http://www.beograd.rs/images/data/e183e714333d8460cf831dd444c388d5_4724965361.pdf), predsednicima, zamenicima predsednika, članovima i zamenicima članova biračkih odbora u stalnom sastavu i članovima i zamenicima članova biračkih odbora u proširenom sastavu pripada naknada za rad u biračkom odboru i to predsednicima i zamenicima predsednika po 2.500 dinara, a članovima i zamenicima članova po 2.000 dinara.

- 3) Problemi u radu biračkih odbora i
- 4) Odnos GIK-a prema uložnim prigovorima i proglašenje rezultata.

1. Transparentnost i javnost rada Gradske izborne komisije

U skladu sa Poslovnikom Gradske izborne komisije, usvojenim 14. januara 2018. godine na prvoj sednici GIK-a⁵, **rad Komisije je javan** i obezbeđuje se putem prezentacije na sajtu grada Beograda, preko Sekretarijata za informisanje Gradske uprave grada Beograda i prisustvom akreditovanih predstavnika sredstava javnog informisanja, davanjem saopštenja i održavanjem konferencija za štampu, a preko predsednika ili zamenika predsednika Komisije (član 18). Istovremeno, Uputstvo za sprovođenje izbora⁶ potvrđuje da se javnost rada obezbeđuje u skladu sa Poslovnikom, a precizira i da domaći i strani posmatrači imaju pravo da prate rad organa za sprovođenje izbora i da shodno tome prisustvuju sednicama GIK-a i radu pojedinačnih biračkih odbora (članovi 62 – 65 Uputstva).

Ipak, od momenta kada su predstavnici Centra za slobodne izbore i demokratiju (i drugih organizacija i medija) predali popunjene zahteve za akreditaciju svojih posmatrača, do momenta **izdavanja akreditacija prošlo je praktično tri nedelje**, što znači da je Gradska izborna komisija sve vreme zasedala i donosila odluke bez prisustva javnosti. Razjašnjenja radi, u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa, od momenta predaje zahteva do trenutka izdavanja akreditacije i davanja prava prisustva na sednicama nije prolazilo više od 48h. Čak 18 sednica održano je u ovom periodu, u kome je proglašeno i 17 izbornih lista. Za ovih 17 lista, posmatrači nisu imali nikakav uvid u dostavljenu dokumentaciju.

Da javnost i transparentnost rada GIK-a nisu bili na zadovoljavajućem nivou u ovom izbornom ciklusu svedoče i sledeće činjenice. Od ukupno 40 sednica, koliko je do momenta pisanja ove analize održano, 19 je održano bez prisustva posmatrača; nastavljena je praksa davanja materijala za rad na samom početku sednice, što je rezultiralo i pomeranjem početka sednica u nekoliko slučajeva, jer članovi GIK-a nisu mogli da se upoznaju sa materijalima pravovremeno; na dve sednice posmatračima nije dat uvid u materijal za rad na sednici; nijedna sednica nije prenošena uživo; na sajtu Gradske uprave (u odeljku o lokalnim izborima⁷) objavljujvana su samo saopštenja sa sednica, ali ne i zapisnici; na istom sajtu objavljen je najveći broj odluka i rešenja koje je usvojila GIK, ali ne i

⁵ Poslovnik Gradske izborne komisije, dostupan na: http://www.beograd.rs/images/data/7b044ca78dfa8bfbd6e170778a62b72_6209132787.pdf

⁶ Uputstvo za sprovođenje izbora za odbornike Skupštine grada Beograda raspisanih za 4. mart 2018. godine, dostupan na: http://www.beograd.rs/images/data/6d4ab616193db62b52ebc045ce60c22d_5839190467.pdf

⁷ Lokalni izbori 2018: <http://www.beograd.rs/lat/gradska-izborna-komisija/1744410-lokalni-izbori-2018/>

rešenja o odbijanju/usvajanju prigovora ili zaključci o otklanjanju nedostataka i druga važna dokumenta na osnovu kojih bi se preciznije i detaljnije donela ocena kvaliteta rada Gradske izborne komisije.

Sa druge strane, bez sumnje je da je **GIK radio efikasno**. Na sednicama na kojima se odlučivalo većinom glasova usvojen je veliki broj pravnih akata – pravilnici, uputstva, odluke, rešenja i pravila. Rokovnik izbornih radnji usvojen je na samom početku i ispoštovan je u svim radnjama. Ono što i ovog puta karakterisalo sednice bile su česte rasprave i sukobi predstavnika vladajuće koalicije i predstavnika opozicije, uz povremeno napuštanje sednica.

2. Proglašenje nekih izbornih lista, posebno liste „Ljubiša Preletačević Beli – zato što volimo Belovgrad“;

Na 21. sednici Gradske izborne komisije (17.02.2018.), odlučivano je, između ostalog, i o razmatranju i usvajanju predloga rešenja o proglašenju izborne liste broj 22⁸, pod nazivom „Ljubiša Preletačević BELI – Zato što volimo BELOVGRAD“. Gradskoj izbornoj komisiji dostavljena je izborna lista kandidata za odbornike Skupštine grada Beograda od strane Grupe građana „Ljubiša Preletačević BELI – Zato što volimo BELOVGRAD“, sa istim nazivom izborne liste i sa predloženih 38 kandidata za odbornike. Uz listu, GIK-u su predati Sporazum o obrazovanju grupe građana, potpisan 22.01.2018. godine i sva druga propratna dokumentacija u skladu sa zakonom. Proverom podataka o biračima koji podržavaju izbornu listu, utvrđeno je da su svi uslovi za proglašenje ispunjeni, te je predloženo proglašenje liste.

U toku razmatranja predloga ovog rešenja, članovi GIK-a su izneli nekoliko nepravilnosti koje su uočene pregledanjem materijala: najpre, u Sporazumu o obrazovanju GG nije sadržan naziv liste; takođe, nije sadržana ni odrednica za koje se izbore podnosi lista/obrazuje grupa građana, a u zaglavlju Sporazuma citirana je odredba Zakona o izboru Predsednika Republike, umesto Zakona o lokalnim izborima. Kao odvojen problem izdvojilo se korišćenje imena „Ljubiša Preletačević BELI“ u nazivu izborne liste, s obzirom da je reč o fiktivnom, izmišljenom liku koji ne može dati saglasnost za korišćenje imena u ove svrhe (u skladu sa mišljenjem Upravnog suda). Zbog ovih propusta, ali primarno zbog toga što Sporazum o obrazovanju grupe građana nije izričito decidno odredio naziv izborne liste, predloženo je da se zaključkom naloži otklanjanje nedostataka u zakonom propisanom roku. **Ipak, sa 18 glasova za, 7 protiv i 3 uzdržana, ova izborna lista je proglašena pod rednim brojem 22.**

⁸ S obzirom da je ova lista naknadno proglašena, nakon ispravljanja nedostataka, na zbirnoj izbornoj listi nosila je broj 24, umesto 22.

Nakon odbijanja i prigovora birača povodom proglašenja ove liste, konačnu odluku doneo je **Upravni sud**, koji je presudom 1 UŽ 22/18⁹ usvojio žalbu birača i poništio rešenje GIK-a o proglašenju izborne liste Ljubiša Preletačević BELI – Zato što volimo BELOVGRAD. U obrazloženju ovakve presude navedeno je da je žalba osnovana i da nisu bili ispunjeni uslovi za proglašenje izborne liste, s obzirom da Sporazum o obrazovanju GG nije sadržao naziv izborne liste, što predstavlja obavezan uslov. U presudi se navodi i da je GIK bila dužna da podnosiocu izborne liste naloži da u propisanom roku sačini aneks sporazuma o obrazovanju grupe građana kojim će se odrediti naziv izborne liste i eventualno nosioca izborne liste, s tim što aneks sporazuma mora biti overen od strane javnog beležnika¹⁰. Na osnovu ove presude, GIK je na 23. sednici (21.02.2018, 11:30h) naložio Luki Maksimoviću da **u roku od 48 sati otkloni nedostatke tako što će:**

- ✓ Sačiniti aneks Sporazuma o obrazovanju GG, kojom će se odrediti naziv izborne liste, i ukoliko se aneksom odredi nosilac izborne liste, mora biti navedeno njegovo ime i prezime i uz Aneks dostavljena njegova pismena saglasnost za nosioca izborne liste na propisanom obrascu;
- ✓ Da u sačinjenom aneksu Sporazuma naznači u preambuli da se GG obrazuje radi podnošenja izborne liste za izbor odbornika Skupštine grada Beograda, raspisanih ta 4. mart 2018. godine i
- ✓ Da se aneks Sporazuma o obrazovanju GG overi od strane javnog beležnika.

S obzirom da je Ljubiša Preletačević BELI fiktivni lik, ispravljanje nedostataka na način predviđen zaključkom GIK-a značilo je **obavezu ponovnog prikupljanja potpisa**. Kao izmišljeni lik, Ljubiša Preletačević Beli nije mogao da da pisanu saglasnost da se njegovo ime koristi u nazivu izborne liste, što je značilo neophodnost promene naziva izborne liste. Vršanjem ovakve promene, prikupljeni potpisi ne bi više bili validni, jer su prikupljeni za listu drugačijeg naziva.

Istog dana, na 24. sednici (21.02.2018, 23h), **ova lista ipak je proglašena, nakon što je Luka Maksimović postupio u skladu sa zaključkom Gradske izborne komisije**. GIK-u je u 22h predata dopuna dokumentacije – aneks Sporazuma overen kod javnog beležnika, saglasnost nosioca overena kod javnog beležnika i izbornu listu. Ovde se izdvajaju barem tri veoma važna problema.

Najpre, saglasnost nosioca izborne liste da pristaje da bude nosilac potpisana je upravo od strane Ljubiše Preletačevića Belog – do tog dana izmišljene osobe, koja je,

⁹ Presuda je dostupna na: http://www.up.sud.rs/pages/view_cases_search/cirilica

¹⁰ Izvod iz presude Upravnog suda 1 UŽ 22/18: „Ukoliko se aneksom sporazuma odredi nosilac izborne liste, mora biti navedeno njegovo ime i prezime i uz aneks dostavljena njegova pismena saglasnost za nosioca izborne liste, s tim što prema stavu Upravnog suda utvrđenom na sednici svih sudija održanoj 25.03.2016. godine, delovi ličnog imena bilo kog lica ne mogu biti uključeni u naziv izborne liste grupe građana, osim imena i prezimena lica koje je grupa građana odredila za nosioca izborne liste zaključenim sporazumom“.

kako se pokazalo uvidom u dokumentaciju, izvadila **novu ličnu kartu sa imenom „Ljubiša Preletačević Beli“ istog tog dana**. Ovo je potvrđeno uvidom u klauzulu o overi potpisa, koju je potpisao i overio javni beležnik, u kojoj se navodi da je identitet podnosioca isprave (Ljubiša (Milivoje) Preletačević Beli) utvrđen uvidom u ličnu kartu koju je PU za grad Beograd izdao 21.02.2018. godine. Dakle, iako je formalno-pravno ispunjen zahtev GIK-a, postavlja se pitanje na koji način je lice u tako kratkom roku (manje od jednog dana) uspelo da promeni lično ime. Podsećanja radi, zahtev za promenu ličnog imena u matičnim knjigama podrazumeva prikupljanje velikog broja obrazaca, uključujući tu i one koje organ ne može da prikupi po službenoj dužnosti, kao što su uverenje Ministarstva finansija/poreske uprave da su izmirene poreske obaveze, odnosno uverenje nadležnog organa da su izmireni porezi na imovinu fizičkih lica i tako dalje.

Drugo, određeni članovi Gradske izborne komisije zauzeli su stanovište da lista ni u ovako izmenjenim okolnostima **ne bi smela da bude proglašena**, s obzirom da je Sporazum o obrazovanju grupe građana postao pravno valjan tek potpisivanjem njegovog aneksa (do tada nije ispunjavao uslove za pravnu valjanost), te da su praktično svi potpisi prikupljeni na osnovu nevažećeg dokumenta.

Konačno, izborna lista koja je predata kao deo dopunske dokumentacije sadržala je jedno lice manje od prvobitne liste, s obzirom da je jedno lice (pretpostavlja se da je reč o osobi koja je promenila lično ime u Ljubiša Preletačević Beli) sa liste uklonjeno. Ovim činom je lista za koju su prikupljeni potpisi izmenjena, što bi, po pravilima, podrazumevalo ponovno prikupljanje potpisa za novu, izmenjenu listu.

Uprkos svim ovim elementima, lista je proglašena, što je rezultiralo napuštanjem sednice od strane dva člana Gradske izborne komisije.

Osim problematičnog proglašenja ove liste, važno je izdvojiti da je u još barem dva slučaja proglašenje lista proteklo uz protivljenje nekih članova Gradske izborne komisije¹¹. Prvi slučaj je lista pod rednim brojem 20, „**Nijedan od ponuđenih odgovora**“, čiji su predstavnici predali kompletnu dokumentaciju u skladu sa zakonom i uputstvom GIK-a, ali su u izornoj listi kao zanimanje kandidata navodili (neki od primera): „salivač strave“, „prosjak“, „cvetić“, „čarobnica“, „buržujka“, „klaberka“ i tako dalje. Iako su članovi GIK-a isticali da lista nije validna jer navedena zanimanja ne postoje u nomenklaturi zanimanja, da su uvredljiva za izborni postupak, da je reč o očiglednoj provokaciji i da usled svih tih razloga treba doneti zaključak o otklanjanju nedostataka, lista je ipak proglašena sa ukupno 10 glasova protiv. Takođe, reč je i o listi pod rednim brojem 22, „**Dosta je bilo pljačke, lopovluka i korupcije – Radulović Milorad**“, kojoj su prvenstveno protivili predstavnici koalicije Dosta je bilo i Dveri, s obzirom da je reč o namernoj manipulaciji sa imenom liste i nosioca, zloupotrebi imena koje je već prepoznatljivo i

¹¹ Ovde se govori o onim listama čija su proglašenja pratili CeSID-ovi posmatrači.

nameri dovođenja birača u zabludu. Ipak, lista je proglašena sa ukupno pet glasova protiv i sa jednim uzdržanim, a predstavnik Dosta je bilo je izbačen sa sednice.

3. Problemi u radu biračkih odbora

Biračke odbore, kako definiše Zakon o lokalnim izborima, u stalnom sastavu čine predsednik i četiri člana. U proširenom sastavu se nalazi i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste koji je predložio najmanje dve trećine kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira. 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, koje usvaja Gradska izborna komisija nakon raspisivanja izbora.

Uopšteno posmatrano, mogu se izdvojiti tri suštinska problema sa radom biračkih odbora koji se ponavljaju iznova u svakom izbornom ciklusu.

Prvi je **brojnost članova na samim biračkim mestima**, koja često dovodi do konfuzije, nejasne raspodele uloga i stvaranja gužvi koje ometaju redovan rad drugih članova biračkog odbora. Ovaj problem posebno je vidljiv u slučaju poput ovih izbora, kada je proglašeno 24 izborne liste, a 20 ostvarilo pravo da imenuje predstavnike u prošireni sastav biračkih odbora. Kao što je već rečeno, to je, u ovom slučaju, značilo imenovanje 47.400 lica u prošireni sastav, odnosno 11.850 u stalni sastav biračkih odbora – zbirno 59.250 ljudi. Drugačije rečeno, to znači da je na 1.185 biračkih mesta u svakom trenutku bilo prisutno po 25 ljudi, ne uključujući tu posmatrača, domaće ili strane (akreditovano je ukupno 17 posmatračkih misija, 6 domaćih i 11 međunarodnih/stranih). Takva brojnost članova biračkih odbora, uz veliku mogućnost da se na istom biračkom mestu nađe i više akreditovanih posmatrača iz različitih posmatračkih misija, vrlo često dovodi do neadekvatnog rada i smanjenog kvaliteta sprovođenja izbornog procesa. Sa druge strane, na umu treba imati i činjenicu da su ponekad i sama biračka na granici ispunjavanja tehničkih uslova za održavanje izbora (ovde se prvenstveno misli na veličinu prostora), što dodatno doprinosi konfuziji i stvaranju preduslova za neadekvatno sprovođenje izbornog dana. Tako su za vreme izbornog dana primećeni brojni problemi u radu biračkih odbora – od verbalnih sukoba i svađa između članova biračkih odbora na nekoliko biračkih mesta, preko nepravilnog korišćenja spreja i/ili UV lampe, korišćenja mobilnih telefona i kamera, kašnjenja u otvaranju biračkih mesta, pravljenja gužve na biračkom mestu usled neorganizovanosti i tako dalje.

Drugi problem, blisko povezan sa prvim, odnosi se na **finansijsku neisplativost biračkih odbora**. Gradska izborna komisija, u skladu sa zakonom datim

ovlašćenjima, u svakom izbornom ciklusu usvaja odluku o naknadama, materijalnim i drugim troškovima za sprovođenje izbora. U ovom izbornom ciklusu, (prema Odluci o naknadama, materijalnim i drugim troškovima, 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 2.000 dinara. Isplate se vrše uplatom na tekući račun člana biračkog odbora, na osnovu popunjenog evidencionog lista. Kada se u obzir uzme brojnost članova biračkih odbora, posebno činjenica da se naknade isplaćuju i članovima proširenog sastava (predstavniku svake liste/kandidata i njihovim zamenicima) ovaj trošak postaje izuzetno veliki i zauzima značajan udeo u ukupnoj ceni organizovanja i sprovođenja izbora. Sa druge strane, troškovi se iz odgovarajućih fondova izdvajaju i za eventualni zakup biračkih mesta u privatnoj svojini (po 5.000 dinara po biračkom mestu), za kancelarijski materijal za svako biračko mesto (po 5.000 dinara za svako biračko mesto) i tako dalje.

Treći i nesumnjivo najznačajniji problem rada biračkih odbora je **nedovoljna ili neadekvatna obučenost članova biračkih odbora za rad**, odnosno njihovo nedovoljno dobro poznavanje procedura i pravila koja se primenjuju u izbornoj 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. Uputstvo, ali ni druge odredbe, propisi i zakonska rešenja 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. Ovu zamerku o radu biračkih odbora izneo je i ODIHR nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine, a i ovaj put je izostala bilo kakva sistematična ili standardizovana obuka/trening na kome bi bile razjašnjene sve eventualne nejasnoće i dileme koje mogu nastati u radu. Ovde posebno treba imati na umu odnos članova biračkih odbora prema potpisivanju, odnosno nepotpisivanju Zapisnika o radu, kao dokumentu u koji se, pored rezultata glasanja i svih drugih numeričkih pokazatelja, upisuju i primedbe i mišljenja članova i zamenika članova biračkih odbora u stalnom i proširenom sastavu.

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. Pored ove preporuke, veoma je važno na ovom mestu istaći još barem dve veoma važne za unapređenje kvaliteta rada biračkih odbora: (1) neophodnost stroge, sistematične i ujednačene primene zakonom predviđenih sankcija za one članove biračkih odbora koji svojim činjenjem ili nečinjenjem ugrožavaju izborni proces i (2) učiniti skenirane primerke zapisnika sa svih biračkih mesta javno dostupnim svim građanima.

4. Odnos GIK-a prema uloženim prigovorima i proglašenje rezultata

U zakonom propisanom roku Gradskoj izbornoj komisiji dostavljeno je oko 200 prigovora u vezi sa nepravilnostima na biračkim mestima. Najveći deo ovih prigovora podneli su predstavnici koalicije okupljene oko Demokratske stranke (62).

Od svih uloženih prigovora, usvojen je jedan koji je podnet u vezi sa nepravilnostima na biračkim mestima 2, 21, 37 i 40, na opštini Stari Grad. Na ovim biračkim mestima pronađeno je više listića u glasačkoj kutiji u odnosu na broj birača koji su glasali, što je utvrđeno uvidom u zapisnike sa ovih biračkih mesta i uvidom u izborni materijal, nakon čega je odlukom GIK-a sprovedeno ponovljeno glasanje 18. marta 2018. godine.

Ostali prigovori odbijeni su kao neosnovani, nedopušteni ili izjavljeni od strane neovlašćenog lica – jedan na 29. sednici, 77 na 30. sednici i 82 na 31. sednici Gradske izborne komisije¹². Podsećanja radi, Zakon o lokalnim izborima u glavi 6 (Zaštita izbornog prava, članovi 51 - 56) propisuje da svaki birač, kandidat za odbornika i predlagač kandidata imaju pravo na zaštitu izbornog prava, odnosno da izbornoj komisiji jedinice lokalne samouprave (GIK, u ovom slučaju) podnese prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidovanja, sprovođenja, utvrđivanja i objavljivanja rezultata izbora, u roku od 24 časa od dana kada je doneta odluka, odnosno izvršena radnja ili učinjen propust.

Ovde je važno naglasiti da je Gradska izborna komisija zauzela **veomausko pravno tumačenje propisa**, s obzirom da je kao nedozvoljene odbila prigovore koji su izjavljeni od strane *onih lica koja su se u prigovorima identifikovala kao građani*, a ne kao birači. Iako GIK ima mogućnost i pravo da proveriti da li je građanin koji je podneo prigovor birač, odnosno da li ima aktivno biračko pravo na beogradskim izborima uvidom u njegov jedinstveni matični broj, u najmanje 15 slučajeva se pristupilo automatskom odbijanju prigovora bez utvrđivanja biračkog prava i bez ulaženja u predmet i sadržinu samog prigovora.

Utvrđivanje rezultata

Na 29. sednici GIK-a, 05.03.2018. godine, razmatralo se usvajanje Zapisnika o radu GIK na utvrđivanju rezultata izbora za odbornike Skupštine grada Beograda. Kako predmet ovog odeljka nije analiza rezultata, već rad izborne administracije u sprovođenju svih izbornih radnji, važno je naglasiti da su protiv usvajanja ovog

¹² CeSID-ovi posmatrači su imali uvid u materijal samo sa 29. sednice GIK-a. Na 30. sednici posmatračima nije podeljen materijal na osnovu koga se odlučivalo o 77 prigovora, a za 31. sednicu CeSID nije dobio obaveštenje niti poziv, što je objašnjeno nenamernom greškom stručne službe pri GIK.

dokumenta glasala dva stalna člana komisije – ispred Inicijative Ne davimo Beograd i ispred koalicije okupljene oko Dragana Đilasa. Kao razloge za glasanje protiv članovi su naveli celokupni kontekst izbora (funkcionerska kampanja, nejednak medijski tretman različitih lista, nefer uslovi, manipulacije sa biračkim spiskovima i tako dalje) ali i neke radnje preduzete od strane Gradske izborne komisije (proglašenje liste Belog i manipulacije sa ličnom kartom, čekanje posmatrača na izdavanje akreditacije, proizvoljno tumačenje propisa kako bi se proglasio što veći broj izbornih lista i tako dalje).

6. Kampanja

Zvanična kampanja je počela danom raspisivanja izbora i trajala je narednih 45 dana – do 48 sati pre izbornog dana kada je nastupila izborna tišina. Kampanja je, međutim *de facto* trajala duže, najčešće putem različitih oblika komunikacije putem interneta i socijalnih mreža, a neki kandidati (poput A. Šapića) su krenuli u kampanju i devet meseci pre izbora. Pojavio se veći broj lista u odnosu na početne najave pa su na ovim izborima građani mogli da biraju između 24 liste što je jedna više u odnosu na 2014. Na to je uticala i činjenica da brojne organizacije zloupotrebljavaju fleksibilnije zakonske odredbe u pogledu statusa stranaka nacionalnih manjina pa ih je na ovim izborima bilo čak osam, među kojima i dve ruske, vlaška i slovačka. Osim stranaka nacionalnih manjina, izbore obeležava i veliki broj tzv. mekih organizacija, grupa građana, inicijativa i pokreta.

Uprkos velikom broju lista, upitno je da li je bila reč o suštinskom pluralizmu budući da najveći broj organizacija predstavlja ili političke autsajdere ili aktore bez ozbiljnih političkih ambicija.

Kampanjom je dominirala Srpska napredna stranka, kako kroz terenski rad, tako i putem medija. Iako je formalno imao manju ulogu, Aleksandar Vučić je bio centralna figura kampanje: po njemu se zvala lista, on je objedinjavao sve različite stranačke interese i prisustvo javnih ličnosti, a kao predsednik se trudio da sve državne aktivnosti pažljivo uklopi u celinu kampanje. SNS je, ujedno, dominirao u političkom oglašavanju u javnom prostoru (*OOH*), TV i štampi. Jedino je lista oko Dragana Đilasa imala finansijskih resursa da vodi kampanju koja je iole približna kampanjama u modernom smislu te reči. Primetno je bilo da ostale liste, uglavnom, nemaju mogućnost da organizuju ozbiljnu kampanju, posebno kada je reč o oglašavanju pa je bio primetan izostanak pluralizma u svim vidovima plaćene političke komunikacije. Problemi opozicionih lista bili su isti kao stranački problemi na parlamentarnim izborima 2016. ili kandidata na predsedničkim izborima 2017. jer su (1) nasleđeni brojni organizacioni i finansijski problemi, (2) novac iz budžeta

nije bio ni približno dovoljan za ozbiljnu kampanju i (3) nastupili rascepvani, čime su skromne kapaciteti podelili na nekoliko opozicionih kolona.

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. Prvi deo kampanje je manje više protekao isključivo kroz organizaciju događaja, obilazaka pijaca i deljenja materijala.

Neravnopravnost u kampanji, posebno u medijima, je generisana mešanjem funkcionerskih / gradskih i stranačkih aktivnosti jer je neretko u kampanji bilo teško razdvojiti šta su gradske a šta stranačke aktivnosti. Nije svako pojavljivanje funkcionera bilo zloupotreba javnih resursa, ali je pristup medija, uglavnom bio nekritički pa je i mogućnost objektivnog informisanja birača bila bitno umanjena. U izveštaju Transparentnost Srbija (TS) se navodi da su „posmatrani funkcioneri imali tokom četiri nedelje ukupno 339 aktivnosti, od toga su 193 bile promotivne i to je 60% više od ukupnog broja (213), odnosno 72% više od broja promotivnih aktivnosti (112) u posmatranom neizbornom periodu 2017. godine (avgust/septembar).“¹³

Naglašavamo 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.

Listi oko SNS su na ruku išle i intenzivne državničke aktivnosti A. Vučića, pre svega sastanci sa Kolindom Grabar Kitarović i Angelom Merkel. U finišu kampanje je Beograd posetio i Sergej Lavrov što je zavredilo veliki medijski publicitet koji je, ovoga puta, išao na ruku i manjem koalicionom partneru – socijalistima.

Za razliku od Zakona o izboru narodnih poslanika koji propisuje mogućnost osnivanja nadzornog odbora (koji treba da prati aktivnosti političkih stranaka, kandidata i medija, koje se odnose na izbore, i

¹³Transparentnost Srbija, *Monitoring lokalnih izbora u Beogradu 2018 – finansiranje, postupanje državnih organa, funkcionerska kampanja i njeno medijsko praćenje*, Beograd, mart 2018, http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvestaj-o-izornoj-kampanji-2018-Beograd.pdf

utvrđuje nepravilnosti), takva mogućnost nije predviđena Zakonom o lokalnim izborima.

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 lokalnim izborima i Zakon o izboru narodnih poslanika (2000) jer se pojedine odredbe shodno primenjuju i na lokalnom nivou. 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 tenzično, sa jakom polarizacijom na vlast i opoziciju i uz kreiranje borbenog (ratničkog narativa) – u kome su akteri svoje ideje predstavljali uz reči „bitka“, „borba“, „oslobođenje“. Tokom kampanje je zabeleženo nekoliko incidenata, uglavnom, manjeg obima i nekoliko malih i izolovanih slučajeva nasilja – najčešće tokom terenskog rada na prometnim mestima u gradu.

Kampanja je sve vreme proticala na dva nivoa: prvi, istaknutiji u izbornim blokovima, gde su se komunicirale gradske teme / politike i, drugi (u široj medijskoj slici), u kome se prelamaju krupnije političke agende i koji se komunicira kroz dihotomiju vlast – opozicija. **Pohvalno je što se većina lista odlučila da ponudi dosta razvijene gradske (javne) politike, sa različitim sadržajem, od čega je šest od osam najvećih lista to uradilo kroz konkretan program / platformu, sa izuzetkom SRS i SPS.**¹⁴ Sve liste su kroz izjave lidera ili kandidata komunicirale mnogo više tema od onoga što je oficijelno (kroz programe) proklamovano.

Najveći fokus u gradskim politikama je bio na sledećim grupama tema: 1) infrastruktura i saobraćaj, 2) socijalna politika, 3) pitanja životnog standarda i 4) reforma gradske uprave i(ili) decentralizacija. Za razliku od izbora 2014. godine, na ovim izborima korupcija nije bila važna tema – vladajuće stranke se time gotovo i nisu bavile, ali ta tema nije bila ključna tema ni za većinu ostalih lista sem za DJB / Dveri.

¹⁴ Opširnije o izbornim ponudama, videti na: <http://www.cesid.rs/istrazivanje/izborne-ponude-izbornih-ucenika-sta-su-nam-obecavali/>

Kada je reč o medijskoj prezentaciji izbora, CeSID je uoči dana za glasanje obavio razgovore sa četiri velike opozicione liste (liste oko DS, Dragana Đilasa, DJB /Dveri i Inicijative Ne davimo Beograd) koji su kao ključne zamerke na izborni proces, uz zloupotrebu javnih resursa, naveli i ogroman medijski disbalans. Njima je zatvorenost medija bio i najveći problem u motivaciji birača. **Tri od četiri sagovornika su istakli da imaju problem u pristupu klasičnim medijima, dok su dva od četiri imali problema i sa organizacijom javnih događaja.**

U istraživanju koje je CeSID realizovao na 10 dana dana do dana za glasanje, građani su medijima dali srednju prosečnu ocenu od 2.3 što je niže i od GIK-a, REM-a i izbornih lista dok je tek 10% građana Beograda rad medija ocenilo kao vrlo dobar ili odličan. U istom istraživanju, većina ispitanika je ocenila da su uslovi u kampanji bili neravnopravni – 29% građana koji kažu da je to zbog dominacije vladajuće stranke a 23% je građana koji kažu da je vladajuća stranka imala početnu prednost.¹⁵

U pogledu medijskog zakonodavstva, ovo je prvi izborni ciklus na gradskom 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.

Kao i na izborima 2016. i 2017. godine, REM je nije prikupljao statističke podatke o proporciji zastupljenosti pojedinih kandidata u političkom oglašavanju i informativnom programu.

REM nije doneo posebnu odluku o praćenju gradskih 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 oglosio saopštenjem 31. januara u kome kaže da „građani imaju pravo da preko sredstava javnog informisanja budu ravnopravno, blagovremeno, istinito, nepristrasno i potpuno obavešteni o izbornoj kampanji podnosilaca izbornih lista i kandidatima s izbornih lista, kao i o drugim događajima značajnim za izbore, te da su pružaoci medijskih usluga dužni da u izbornoj kampanji obezbede ravnopravnost,

¹⁵ Detaljnije na: CeSID, Izborna kampanja 2018, februar 2018, http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/02/Gradski-izbori_Beograd_2018.pdf

blagovremenost, istinitost, nepristrasnost i potpunost u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista i kandidatima s tih lista, kao i o drugim događajima značajnim za izbore“. U nastavku saopštenja se, osim pozivanja na relevantne zakonske odredbe, REM bavi ko sve ima pravo da izveštava o izborima i na koji način.

Nakon toga se REM obraćao javnosti saopštenjima još pet puta (uz jednu vanrednu sednicu Saveta REM-a sa širim dnevnim redom), od čega su četiri saopštenja išla putem institucije dok je peto saopštenje, usred predizborne tišine, potpisano od strane Olivere Zekić, koja je „iznela svoj sud“ iako je ona članica Saveta REM-a i pismo je dostavljeno na memorandumu institucije.

Nakon uvodnog saopštenja u kome su podsetili na pravila za pružaoce medijskih usluga, REM je reagovao na osnovu zahteva koje im je upućivao RTS a u kome su tražili mišljenje povodom emitovanja tri reklamna spota. **REM je zabranio emitovanje spota „Gradonačelnik“ (kreiran od strane SNS), dok su dva spota – „Đilas jedan i jedan“ i „Strah“ (oba kreirana od strane liste oko D. Đilasa) dozvoljeni.**

Na kraju je najviše kontroverzi izazvalo saopštenje Olivere Zekić, članice Saveta REM-a koja je dan uoči izbora izašla sa saopštenjem u kome je oštro i na institucionalno atipičan način kritikovala RTS koji je optužen da je „smanjivao zvuk“ dok je u debati na TV govorio predstavnik SNS. Ona je istakla da su reagovali na osnovu prigovora gledalaca, a sam RTS pokušava da utvrdi da li su se ti propusti zaista i desili.

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

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. **Za razliku od predsedničkih izbora, mediji su se potrudili da organizuju više debatnih emisija, pa smo debatne programe gledali na RTS (kroz dve forme – Upitnik i Reč na reč, u saradnji sa CeSID-om), Prva, N1 i portalu Vice.**

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.

Iz budžeta Grada Beograda je za finansiranje ovogodišnje izborne kampanje izdvojeno ukupno 37.430.444 dinara (oko 317.173 evra). Maksimalni prilog od fizičkog lica bio je 957.860 dinara, a od firmi deset puta više. Prema podacima Transparentnost Srbija, za pokriće troškova kampanje, na osnovu izbornog uspeha, SNS može očekivati još 147 hiljada evra, lista koju je predvodio Đilas oko 60 hiljada evra, Šapićeva 25, a SPS-JS 20 hiljada evra.

Prema istom izvoru, oko 70% troškova kampanje na TV stanicama i 77% u štampi odlazi na listu SNS; drugoplasirani su Đilasova lista za TV oglase (14,7%) i SPS-JS za štampu (10,2%).

Podaci o prihodima i troškovima će biti poznati tek nakon završetka izbora jer Agencija za borbu protiv korupcije ne objavljuje međuizveštaje.

Izborne liste 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.

Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti određena je maksimalna vrednost davanja u kalendarskoj godini kada se izbori održavaju. Za fizičko lice maksimalna vrednost davanja iznosi 20 prosečnih mesečnih zarada, dok za pravno lice iznosi 200 prosečnih mesečnih zarada.

Agencija za borbu protiv korupcije je navela u saopštenju da je, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, prosečna mesečna zarada u Republici Srbiji u 2017. godini iznosila 47.893,00 dinara, tako da maksimalna vrednost davanja jednog fizičkog lica može iznositi najviše 957.860,00 dinara, dok maksimalna vrednost davanja pravnog lica može iznositi najviše 9.578.600,00 dinara.

Vrednost davanja je ukupna vrednost svih novčanih i nenovčanih davanja.

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 i ove godine imala svoje posmatrača čiji će se nalazi porediti sa onim što će kandidati da objave kao svoje troškove. Ova institucija nije saopštila o kolikom se broju posmatrača radi.

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.

7. Izborni dan

Ovaj segment Izveštaja odnosi se na (1) opis metodologije i procesa uzorkovanja koji je CeSID koristio pri posmatranju izbora za odbornike Skupštine grada Beograda, na (2) opis toka izbornog dana i (3) opis uočenih nepravilnosti na onim biračkim mestima na kojima je CeSID imao raspoređene posmatrače.

Uzorak

Uzorkovanje predstavlja sastavni deo istraživačke metodologije i podrazumeva proces odabira reprezentativnog dela populacije. Uzorak je sastavljen od skupa statističkih jedinica, koje su u slučaju izbornog procesa, biračka mesta. Izbori za odbornike Skupštine grada Beograda brojali su 1.185 biračkih mesta, što znači da je celokupna populacija iznosila 1.185 biračkih mesta. CeSID-ov reprezentativni uzorak činio je 300 biračkih mesta sa teritorije grada Beograda.

CeSID je pratio izborni dan posredstvom **300 iskusnih i obučanih posmatrača** akreditovanih u Gradskoj izbornoj komisiji, a na 300 biračkih mesta koja su činila stratifikovani reprezentativni uzorak kreiran tako da ispunjava sve statističke zahteve za PVT (**Parallel Vote Tabulation**) ili paralelno prebrojavanje glasova.¹⁶ Paralelno prebrojavanje glasova predstavlja tehniku posmatranja izbora koju CeSID koristi skoro već dve decenije, 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 geografskoj reprezentativnosti kako bi bilo moguće sa relativno malog broja biračkih mesta izvući zaključak o izbornom danu za teritoriju čitavog grada.

Karakteristike uzorka su da je on pre svega bio **reprezentativan** (odnosno sa mogućnošću uopštavanja rezultata na celokupnu populaciju tj. na svih 1.185 biračkih mesta) i **stratifikovan**. Uzorak je bio sačinjen od više stratumata (klastera), a stratumi su formirani na osnovu izborne preferencije glasačkog tela utvrđenih u prethodnim istraživačkim ciklusima. Da bi se moglo govoriti o finalnoj projekciji rezultata, svaki od pojedinačnih stratumata morao je prethodno biti popunjen u određenoj meri. Drugim rečima, stratumi su predstavljali „mini poduzorke“ i da bismo mogli da uopštimo rezultate na celokupan uzorak svaki od stratumata morao je prethodno biti dovoljno popunjen da bi se vršila uopštavanja.

Praksa koju je CeSID ustanovio još od izbornog procesa 2012. godine jeste da promoviramo **transparentnost u pristizanju rezultata** i načinu na koji se uzorak popunjava. To je značilo da su građani imali priliku da prate „real time“ popunjavanje uzorka. Predstavnici CeSID-a su u više navrata isticali da ispisani

¹⁶ Ovde možete da pronađete CeSID-ove projekcije izlaznosti i izbornih rezultata: <http://www.cesid.rs/u-fokusu/rezultati-izbora/>

rezultati na ekranima ne predstavljaju finalnu projekciju već samo trenutni presek u trenutku, koji je već u sledećem momentu drugačije izgledao. Drugim rečima, građani su imali priliku da uživo gledaju i prate kako naši posmatrači javljaju rezultate izbora sa biračkih mesta na kojima su najpre prebrojani glasački listići i istaknuti Zapisnici o radu biračkih odbora. Praksa je pokazala da najpre stižu rezultati sa manjih biračkih mesta, odnosno sa biračkih mesta na kojima je pravo glasa imao najmanji broj građana.

CeSID-ov uzorak je sadržao 300 biračkih mesta, od čega je 84 biračka mesta brojalo manje od 1.000 birača, a 38 biračkih mesta imalo je preko 2.000 upisanih birača. Najmanje biračko mesto u uzorku imalo je upisano 291 birača, dok je najveće biračko mesto imalo upisano 2.515 birača.

U izbornoj noći prve rezultate CeSID-ovi posmatrači javili su već oko 20.30h i od tada pa do 22h građani su mogli da prate kako se rezultati menjaju u zavisnosti od brzine punjenja uzorka. U 22.10h CeSID je na konferenciji za štampu saopštio preliminarnu projekciju rezultata izbora i izlaznosti, a pre ponoći CeSID je na svojoj internet stranici zvanično objavio projekciju rezultata izbora i izlaznosti (na 98% obrađenosti uzorka).

Kada je GIK 5. marta izašao sa zvaničnim rezultatima i raspodelom mandata, odstupanja CeSID-ovog uzorka od zvaničnih podataka bila su sledeća: kada posmatramo izborne liste koje su prešle cenzus, **najveća greška iznosila je 0,3%, a prosečna 0,18%.**

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.

Izborni dan

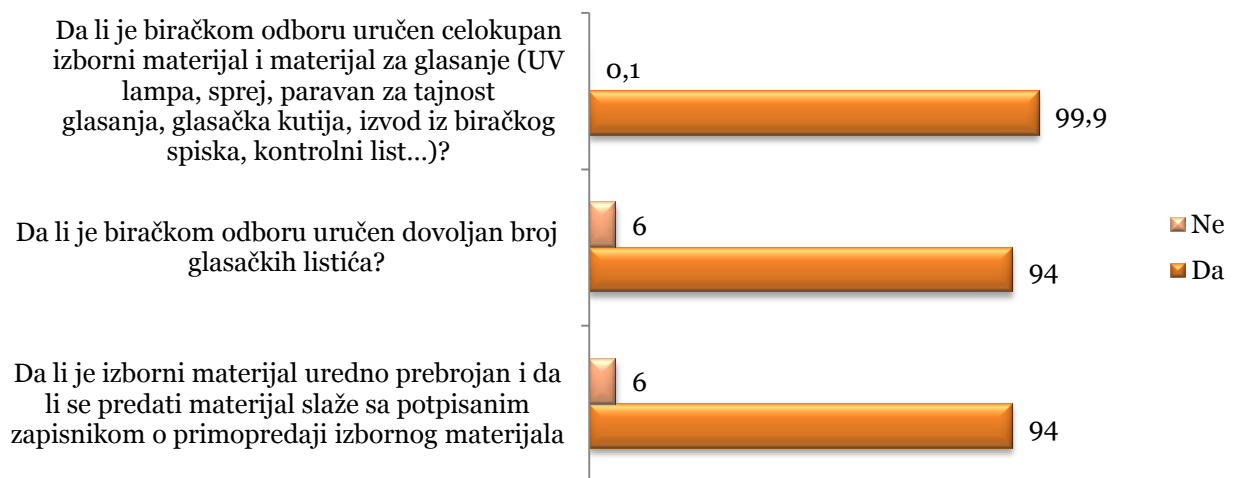
Upitnik, a samim tim i izveštaj koji se nalazi pred vama, je podeljen na četiri celine: a) *prijem materijala*; b) *otvaranje biračkih mesta*; c) *tok glasanja i rad biračkog odbora*; d) *zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora*.

a) Prijem materijala od strane biračkih odbora

Proces prijema izbornog materijala je praćen kroz tri segmenta: (1)

- 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



Birački odbori su na izborni dan primili celokupan izborni materijal. Naime, samo na jednom biračkom mestu CeSID-ov posmatrač zabeležio je da nije uručen celokupni izborni materijal (jedna UV lampa bila je neispravna).

Na 94% biračkih mesta koja su se našla u CeSID-ovom uzorku članovi biračkih odbora su sredno prebrojali izborni materijal i potvrdili da se materijal slaže sa potpisanim zapisnikom o primopredaji izbornog materijala. Na preostalih 6% biračkih mesta biračkom odboru nije uručen dovoljan broj glasačkih listića, a članovi biračkih odbora obavestili su GIK-u.

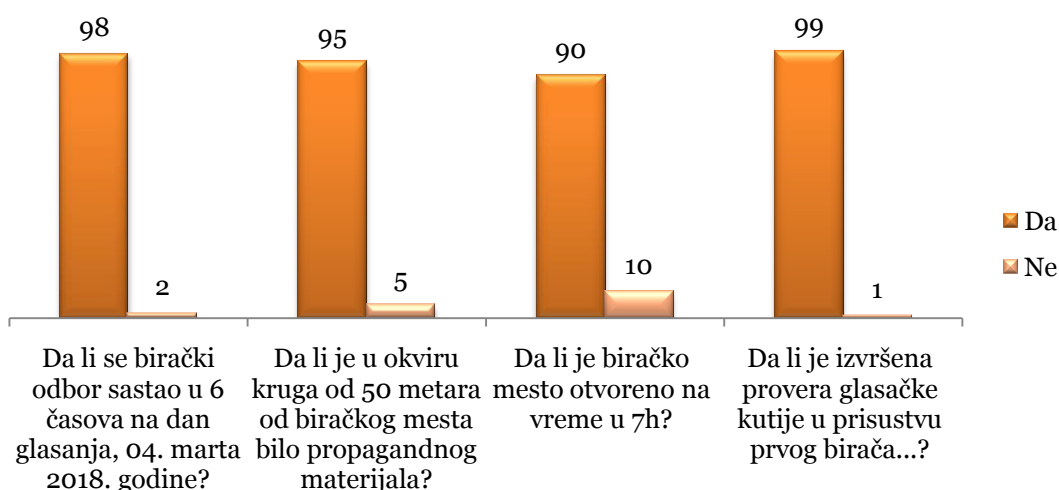
b) Otvaranje biračkog mesta

CeSID-ovi posmatrači posmatrali su, ne samo pripreme radnje za otvaranje biračkih mesta, već su i posebnu pažnju obratili na samu proceduru otvaranja biračkih mesta.

Proces otvaranja biračkih mesta na dan izbora je u najvećoj mери ometalo kašnjenje sa otvaranjem biračkih mesta. Naime na svakom desetom biračkom mestu u uzorku, BM nije otvoreno na vreme, u 7h. Kašnjenje je u proseku iznosilo 15 minuta s tim da je biračko mesto sa najdužim zabeleženim kašnjenjem otvoreno u 07:40. Takođe, na svakom dvadesetom biračkom mestu koje je bilo u CeSID-ovom uzorku (5%) u okviru kruga od 50m od BM bilo je propagandnog materijala. 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.

U 98% slučajeva birački odbori sastali su se u 6h, a u 99% slučajeva izvršena je provera glasačke kutije u prisustvu prvog birača.

OTVARANJE BIRAČKOG MESTA



c) Tok glasanja i rad biračkog odbora

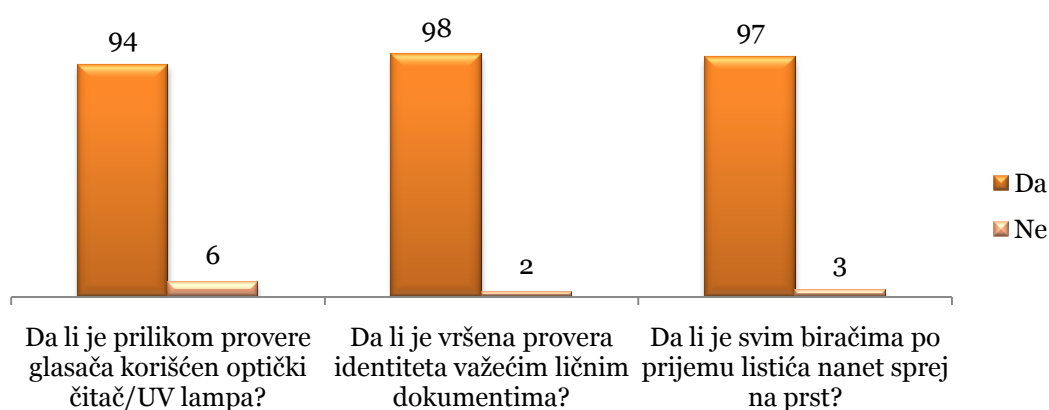
Prema izveštajima dobijenim od strane posmatrača, tok glasanja je uglavnom protekao bez većih problema i nepravilnosti.

Najveći problemi koji su zabeleženi na biračkim mestima se odnose na standardne izazove sa kojim se suočavaju birački odbori, a to je pre svega nekonzistentno korišćenje optičkog čitača i spreja za obeležavanje prsta građanima koji su glasali.

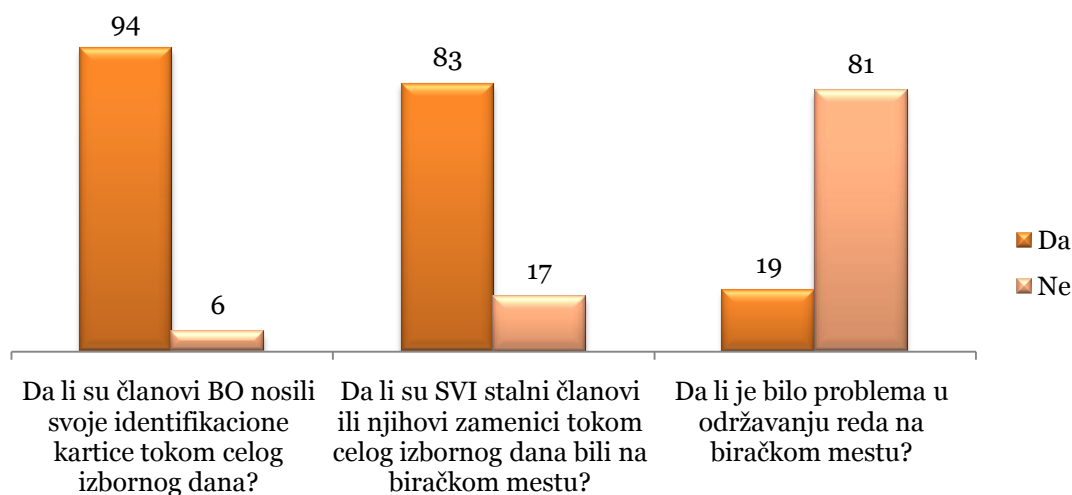
Na osam biračkih mesta na kojima je CeSID imao svoje posmatrače glasačima po prijemu glasačkog listića nije nanet na prst sprej, a na pet biračkih mesta nije svim glasačima vršena provera identiteta važećim ličnim dokumentima.

Ono što se nešto češće događalo, prema statistici koju su CeSID-ovi posmatrači zabeležili, jeste nepotpuna procedura utvrđivanja da li su građani već glasali, odnosno izostanak provere glasača optičkim čitačem/UV lampom. Ovo je bio slučaj na 6% biračkih mesta u uzorku.

TOK GLASANJA



RAD BIRAČKOG ODBORA



Praćenjem izbornih procesa, CeSID je došao do zaključka da u ovom pogledu postoji pravilnost – **u ruralnim naseljima veća je verovatnoća da će se doći do izostanka provere identiteta važećim ličnim dokumentima**, pre svega iz razloga veličine naselja, odnosno ličnog poznavanja članova biračkih odbora i glasača.

Rad biračkih odbora CeSID-ovi posmatrači beležili su kroz nekoliko indikatora: raspoznavanje članova biračkih odbora, kroz nošenje identifikacionih kartica, prisutnost na biračkom mestu, te održavanje reda i mira na biračkom mestu.

Na 6% biračkih mesta iz uzorka članovi biračkih odbora nisu jasno bili prepoznati od strane građana, jer nisu nosili svoje identifikacione kartice tokom celog dana. Nadalje, na 83% biračkih mesta svi članovi biračkih odbora kao i njihovi zamenici su tokom celog izbornog dana su bili na biračkom mestu.

Na svakom petom biračkom mestu (19%) članovi biračkih odbora imali su problem sa održavanjem reda na biračkim mestima. Ovi problemi najfrekventniji su bili u pogledu opomena biračima da je na biračkim mestima zabranjena upotreba sredstava za komunikaciju (mobilnih telefona) i fotografisanje. Ostale nepravilnosti koje su CeSID-ovi posmatrači zabeležili prikazani su u nastavku izveštaja, kao poseban podnaslov. Ipak, do prekida glasanja dužih od sat vremena nije došlo ni na jednom biračkom mestu. Problemi u održavanju reda su usloveli prekid glasanja na sedam biračka mesta. Prekidi su u proseku trajali 13,5 minuta – najkraći prekidi trajali su po 5min dok je jedini duži prekid zabeležen na biračkom mestu u Obrenovcu i trajao je 40 minuta (više o ovome u nepravilnostima).

Birački odbori su, osim kontrole izbornog procesa na samom biračkom mestu, imali i obavezu izlaska na „teren“, kako bi građanima omogućili da realizuju svoje pravo glasanja van biračkog mesta. **U proseku, birački odbori su imali prijavljenih po 11 birača za glasanje van biračkog mesta.** U proseku, za deset od jedanaest prijavljenih lica je realizovao svoje pravo na glasanje van biračkog mesta.

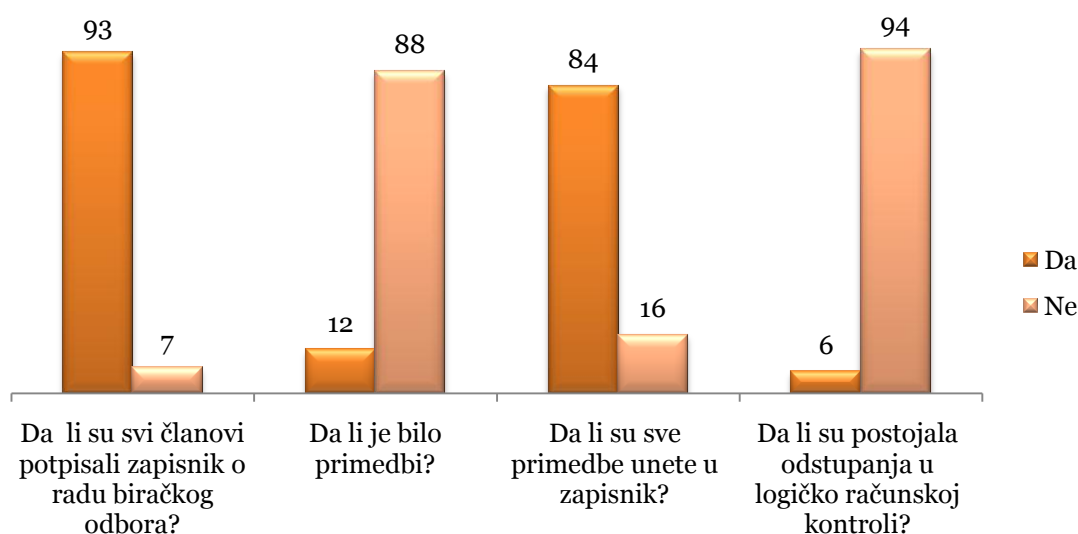
d) Zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora

Na samo četiri (4) biračka mesta iz uzorka, biračko mesto nije zatvoreno u 20h. S obzirom na to da nije bilo prekida koji su trajali duže od sat vremena te da nije bio potrebe za produžavanjem glasanja, podatak da na samo 4 biračka mesta biračko mesto nije zatvoreno u 20h i to kako bi se omogućilo glasanje biračima koji su se našli u tom trenutku na biračkom mestu, ne iznenađuje. Naime, glasanje je produženo samo par minuta a svim prisutni biračima omogućeno je da realizuju svoje pravo glasa.

Proces zatvaranja biračkih mesta je protekao bez većih problema, ali su se u 6% 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, što je rezultiralo ponovnim prebrojavanjem glasova.

Kao što smo i u izveštajima o predhodnim izbornim ciklusima naglašavali, 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



Izborni dan na biračkim mestima je okončan potpisivanjem Zapisnika o radu biračkog odbora. **Na 7% biračkih mesta Zapisnik o radu biračkog odbora nisu potpisali svi članovi BO.** Kao glavni razlog za nepotpisivanje Zapisnika od strane svih članova je to što u momentu potpisivanja Zapisnika nisu bili prisutni svi članovi biračkog odbora. Znatno je ređi slučaj bio da je član BO odbio da potpiše Zapisnik (na dva biračka mesta).

Primedbu na Zapisnik o radu biračkog odbora imali su pojedini članovi BO na 12% biračkih mesta u uzorku, na 16% posmatranih biračkih mesta na kojima su pojedini članovi BO imali primedbu na Zapisnik ove primedbe nisu unete u Zapisnik. Razlozi koji su bili najčešći su: primedbe su iznete tek po potpisivanju Zapisnika, članovi BO koji su imali primedbe na kraju su se složili da se primedbe ne unose isl.

Kao i tokom prethodnih izbornih ciklusa, 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“ 4.49, dok je prosečna ocena celokupnog rada biračkih odbora za nijansu niža i iznosi 4.41.

Najzad, **CeSID-ovi posmatrači su bili jedini posmatrači na trećini biračkih mesta** iz uzorka (34%). Na preostalih 66% posmatranih biračkih mesta sa CeSID-ovim posmatračima su na biračkim mestima bili i predstavnici drugih organizacija koje su bile akreditovane od strane GIK-a za nezavisno posmatranje.

Nepravilnosti

Postojanje manjih ili većih nepravilnosti u postupku sprovođenja izbora na i oko biračkih mesta pokazalo se kao pravilnost u svim izbornim ciklusima koje je CeSID posmatrao.

Tako se iz jednog u drugi izborni ciklus ponavljaju nepravilnosti na koje se gleda kao „sitnije“, a koje ako se tumače i strogo sprovede pravila o postupku sprovođenja izbora, trebavati ozbiljno i raditi na tome da se one ne tolerišu. Naime, sada u već „standardne propuste“ spadaju nepravilnosti kojima se narušava tajnost glasanja ili utvrđivanje identiteta glasača.

Tako u „sitnije“ i već uobičajene nepravilnosti koje se tolerišu spadaju: **glasanje bez prethodnog utvrđivanja identiteta** (neproveravanje jmbg i lične isprave), **nekorišćenje spreja za obeležavanje ili UV lampe, korišćenje mobilnih telefona i sredstava za komunikaciju na biračkom mestu, fotografisanje glasačkih listića**. Takođe, na nekoliko biračkih mesta **paravani koji omogućavaju tajnost glasanja bili su postavljeni tako da se moglo raspravljati da li je obezbeđena potpuna tajnost glasanja** ili ne, a što je bilo uslovljeno time da su prostorije koje su bile biračka mesta na granici prihvatljivosti (zbog svoje veličine).

Sa nekoliko biračkih mesta CeSID-ovi posmatrači javili su da je **na početku izbornog dana dolazilo da promena u biračkim spiskovima**. Ovo bi trebalo tretirati kao ozbiljnu nepravilnost, no kako se to na više biračkih mesta javljalo, ispostavilo se da je reč o tome da je u pitanju dopuna biračkih spiskova koja jeste izvršena ranije samo fizički te dopune nisu bile spojene sa izvodima iz biračkih spiskova. Naime, 1. marta je birački spisak zaključen (sa dopunama) ali dopune nisu bile fizički unete niti dostavljene uz izvode iz biračkih spiskova. Ovo jeste nepravilnost u smislu da je i tehničku stranu procesa trebalo završiti u periodu

između 1. i 4. marta (pa se događalo da su sami članovi biračkih odbora bili zbunjeni), ali nije u smislu da se na dopunama nalazio datum koji nije bio kasniji od 1. marta. Na biračkim mestima gde je dolazilo do izmena na sam izborni dan, u Zapisnike o radu biračkih odbora ušle su i ove informacije.

Kao što je već istaknuto u delu u kojem je bilo reči o izbornoj administraciji, odnosno o radu članova biračkih odbora, te njihovoj nedovoljnoj ili neadekvatnoj obučenosti za rad, CeSID podvlači kao svoju preporuku neophodnost za kvalitetnijom obukom članova biračkih odbora. Tako je na nekoliko biračkih mesta u uzorku **CeSID-ovim posmatračima bilo ili onemogućeno da prate pripremne radnje biračkih odbora za otvaranje biračkog mesta ili im je bilo omogućeno uz prethodno razjašnjavanje prava** od strane CeSID-ovih posmatrača.

CeSID-ovi posmatrači su zabeležili i znatno ozbiljnije propuste poput omogućavanja glasanja licu koje je nije upisano u pripadajući birački spisak, kao i **vođenje paralelnih spiskova sa podacima birača** koji su činili takozvane „sigurne glasove“ od strane predstavnika određenih političkih partija ispred biračkog mesta. Uz to, na jednom biračkom mestu uočena je nepravilnost porodičnog glasanja (čime se narušava ne samo tajnost glasanja već i to da svaki glasač glasa lično, sem ukoliko je onemogućen zbog senzorne onesposobljenosti ili nepismenosti), što je uneto u Zapisnik o radu biračkih odbora.

Kada je reč o **omogućavanju glasanja licu koje nije upisano u birački spisak**, na jednom biračkom mestu u Obrernovcu došlo je do kratkotrajnog prekida glasanja (ne dužeg od sat vremena). Naime, članovi biračkog odbora su izašli na „teren“ da omoguće glasanje van biračkog mesta biračima koji su se prijavili za ovaj način glasanja, a da prethodno nisu proverili da li se ti birači nalaze u izvodu iz biračkog spiska. Birači su iskoristili svoje pravo glasa, no po povratku članova biračkog odbora na biračko mesto, članovi biračkog odbora su shvatili da dva od četiri birača nisu upisana u birački spisak. Nakon kratkotrajne rasprave (za čije je vreme glasanje bilo prekinuto) članovi biračkog odbora složili su se da sve glasačke listiće ubace u gasačku kutiju i da to uđe u Zapisnik o radu biračkog odbora.

Ukoliko govorimo o glasanju van biračkog mesta¹⁷ i uočenim nepravilnostima, na jednom biračkom mestu dva glasača prijavila su nakon 11h za glasanje van biračkog mesta, a birački odbor je uvažio njihova javljanja. Sem toga, na jednom biračkom mestu na kojem su bili CeSID-ovi posmatrači građanima je omogućeno **glasanje van biračkog mesta, a da članovi biračkog odbora nisu sa sobom poneli UV lampu i sprej.**

¹⁷ 11.527 birača glasalo je van biračkih mesta, a 562 lica su glasala uz pomoć pomagača, prema podacima GIK-a.

Najzad, na nekoliko biračkih mesta **birači su se potpisali na pogrešno mesto**, pa kada su birači koji su inače trebali da se potpišu na to mesto bili sprečeni da to učine odnosno nisu mogli iskoristiti svoje pravo glasa. Na jednom biračkom mestu bilo je i sugerisanja za koga birači treba da glasaju.

Ipak, bitno je napomenuti da su **sve nepravilnosti koje su CeSID-ovi posmatrači javili unete u Zapisnik o radu biračkog odbora**.

8. Zaključci i preporuke

Gradski izbori su 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 (gradskih) i stranačkih (izbornih) pozicija kandidata vladajuće koalicije što je dovelo i do disbalansa u medijskoj prezentaciji političkih subjekata. 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.

Srednjeročne preporuke

- Reforma izborne administracije koja bi omogućila da centralno izborno 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).

9. 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 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 referendume) na nacionalnom nivou u Republici Srbiji i bivšoj SR Jugoslaviji odnosno Srbiji i Crnoj Gori do 2006. godine.