



IZBORI ZA NACIONALNE SAVETE NACIONALNIH MANJINA – NOVEMBAR 2018. GODINE



IZVEŠTAJ CENTRA ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU (CESID)

Beograd, decembar 2018. godine



Sadržaj:

1. Uvodne napomene	3
2. Sažetak	4
3. Aktivnosti CeSID-a u predizbornom periodu	9
3.1. Projekat „Podizanje učešća romske nacionalne manjine u izbornom procesu“	9
3.2. Projekat „Ka većoj informisanosti albanske i bošnjačke nacionalne manjine o predstojećim izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina“	10
4. Pravni okvir izbora	11
5. Politički kontekst	12
6. Neposredni izbori – rad izborne administracije i uočene nepravilnosti	16
7. Elektorske skupštine za izbor članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina	24
8. Zaključci i preporuke	25
9. O CeSID-u	25
10. Prilozi	28
<i>Prilog 1: Broj birača upisanih u poseban birački spisak i broj izašlih birača, na neposrednim izborima za članove NSNM, 2014 – 2018</i>	28
<i>Prilog 2: Pregled izlaznosti birača na neposredne izbore za članove NSNM, 2014 – 2018, u %</i>	29
<i>Prilog 3: Polna struktura novoizabranih članova NSNM, u %</i>	29

1. Uvodne napomene

Izveštaj koji je pred Vama ima za cilj da pruži objektivnan i nepristrasan uvid u najvažnije nalaze do kojih je Centar za slobodne izbore i demokratiju došao u toku sprovođenja izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, održanih 04, odnosno 14. novembra 2018. godine.

CeSID je svoje napore usmerio na posmatranje rada organa za sprovođenje izbora, odnosno Republičke izborne komisije, **pri čemu nije sprovedeno posmatranje samog izbornog dana, odnosno rada biračkih odbora na neposrednim izborima, već samo u slučaju elektorskih skupština za četiri nacionalna saveta koja su birana ovim putem.** Radi sticanja kompletnijeg uvida u kvalitet izbora, CeSID je imao otvorene telefonske linije u toku izbornog dana, koje su služile za prijem nepravilnosti, odnosno njihovo evidentiranje.

Izveštaj je strukturiran tako da obuhvati sledeće elemente:

- Aktivnosti CeSID-a povezane sa izborima i upisom birača u poseban birački spisak;
- Pravni okvir izbora;
- Politički okvir izbora;
- Neposredni izbori – rad RIK-a i uočene nepravilnosti
- Elektorske skupštine;
- Zaključci i preporuke i
- Prilozi.

O tome kako su prošli najvažniji aspekti izbornog procesa, starao se ekspertski tim CeSID-a iz centralne kancelarije u Beogradu.

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

www.cesid.rs

facebook.com/cesidbeograd/

twitter.com/CeSIDBeograd

2. Sažetak

Pravni okvir

Izbori za 22 nacionalna saveta nacionalnih manjina održani su 04. novembra 2018. godine, na osnovu **Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina** (poslednji put izmenjen 2018. godine) i uz shodnu primenu odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika (2011). Pravni okvir koji reguliše pitanja nacionalnih saveta unapređen je i promenjen kroz preciznije definisanje načina funkcionisanja i finansiranja ovih tela, kao i kroz odredbe koje sprečavaju njihovu politizaciju.

Osamnaest saveta birano je **neposrednim putem** (*albanski, aškalijski, bošnjački, bugarski, bunjevački, vlaški, grčki, egipatski, mađarski, nemački, poljski, romski, rumunski, rusinski, slovački, slovenački, ukrajinski i češki*), a četiri putem **elektorskih skupština** (*makedonski, ruski, crnogorski i hrvatski*). Ovu godinu obeležile su inicijative za formiranje, odnosno izglasavanje predstavnika dva nova nacionalna saveta – poljskog i ruskog.

Od 22 nacionalna saveta, 18 je birano neposrednim putem, a 4 putem elektorskih skupština.

Preduslov za ostvarenje biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina bio je njihov **upis u poseban birački spisak** svake nacionalne manjine, što predstavlja specifičnost ovih izbora. U skladu sa tim, od posebnog značaja za sprovođenje izbora bila su podzakonska dokumenta koje je usvojila Republička izborna komisija, među kojima je i Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalne manjine.

Neuređeno finansiranje kampanja izbornih učesnika predstavlja značajan problem u ovim izborima, s obzirom da se sredstva za kampanju ne obezbeđuju iz državnog budžeta, a samim tim nisu predmet kontrole Agencije za borbu protiv korupcije – ovo je posledica činjenice da država nacionalne savete ne tretira kao politička tela. Osim ovog problema, ni ovaj izborni ciklus nije imun **na tradicionalne probleme izbornog sistema u Srbiji** – kao što su nestalni i stranački karakter izborne administracije u Srbiji, nedovoljna obučenost članova biračkih odbora i ponašanje medija tokom kampanje.

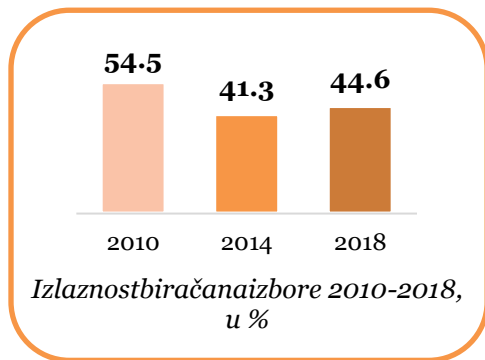
Politički kontekst

Izbori su organizovani pod istim uslovima kao i prethodna dva puta (2010. i 2014. godine¹): proporcionalni izborni sistem, bez cenzusa, glasanjem za liste i uz D'Ontovu formulu za distribuciju mandata, uz podelu na izbore koji se sprovode neposrednim putem i izbore koji se sprovode putem elektorske skupštine.

U poređenju sa 2014. godinom, **izlaznost na ovim izborima bila je nešto veća – 44.6% u odnosu na 41.3%, ali ipak i dalje znatno niža u odnosu na prvi**

¹Uz izuzetak da 2010. godine Republička izborna komisija nije sprovodila izbore.

izborni ciklus iz 2010. godine, kada je izlaznost bila 54.5%. Najznačajnije promene u odnosu na 2014. godinu uočene su sa jedne strane kod egipatske nacionalne manjine, gde je izlaznost porasla za 30%, a sa druge strane, kod grčke nacionalne manjine, gde je izlaznost opala za 51.77%. **Broj upisanih birača u posebne biračke spiskove porastao je za oko 50.000** u odnosu na 2010. godinu i iznosi 509.315 birača.



Opšti je utisak da je država uložila izvesne napore da motiviše birače da se upišu u poseban birački spisak (ukoliko već nisu bili upisani) i da izađu na izbore, ali da su ti **napori bili nedovoljni za značajnu promenu stanja** (u smislu izlaznosti birača). U prilog tome idu i nalazi o niskom stepenu znanja pripadnika nacionalnih manjina o proceduri i rokovima za upis u poseban birački spisak.

63 izborne liste učestvovala su na izborima – 58 na neposrednim i 5 na izborima putem elektorskih skupština. Na neposrednim izborima učestvovalo je 1.067, a na izborima putem elektorskih skupština 105 kandidata.

Na izborima su učestvovala ukupno **63 izborne liste – 58 na neposrednim izborima i 5 na elektorskim.** Za 372 mesta u 18 nacionalnih saveta biranih neposrednim putem nadmetalo se ukupno 1.067 kandidata, dok se u slučaju saveta biranih elektorskim skupštinama 105 kandidata borilo za 90 mesta članova nacionalnih saveta.

Sama **kampanja** bila je usmerena na teme koje inače pripadaju nadležnostima nacionalnih saveta (*informisanje na maternjem jeziku, službena upotreba jezika i pisma, kultura i obrazovanje*). Neretko, u prvi plan su isticane teme koje nisu direktno povezane sa radom nacionalnih saveta, usled čega su ovi izbori u nekim sredinama više podsećali na lokalne izbore nego na izbore za predstavnička tela nacionalnih manjina. Kampanja je uopšteno posmatrano bila mirna, **sa izolovanim incidentima** koji su uticali na podizanje tenzija i napetosti u određenim sredinama.

Sam izborni proces obeležili su i navodi o upisivanju većinskog stanovništva u poseban birački spisak, odnosno o preregistraciji pripadnika jedne nacionalne manjine u poseban birački spisak neke druge manjine, ali i navodi o mešanju države u izborni proces (tvrđenje predstavnika bošnjačkih, romskih, vlaških, čeških i albanskih lista).

Osim sadržaja na RTV2 koji su se u značajnoj meri bavili pitanjem izbora za nacionalne savete i sporadičnog izveštavanja o proceduralnim i formalnim stvarima na drugim programima, **čini se da ovi izbori nisu dobili dovoljno medijskog prostora na javnim servisima Republike Srbije.**

Neposredni izbori

U ovom izbornom ciklusu, CeSID je posmatrao rad RIK-a kroz prisustvo na sednicama i analizu materijala, dok neposredno posmatranje rada biračkih odbora (na izborni dan) nije sprovedeno. O radu biračkih odbora i kvalitetu izbornih dana CeSID je prikupljao informacije od birača, kandidata i drugih učesnika izbornog procesa.

Opšti je utisak da ni ovaj izborni ciklus **nije doneo značajne promene u načinu rada i nije ostao imun na probleme koji su u većoj ili manjoj meri postali karakteristika u radu izborne administracije** - nastavljena je praksa davanja materijala za rad na samom početku sednice; nijedna sednica nije prenošena uživo; na sajtu RIK-a objavljujivana su samo saopštenja sa sednica, ali ne i zapisnici. Sa druge strane, činjenica je da je RIK **ažurnije** nego ranije objavljuivao sažetke sednica na sajtu, kao i da je od samog početka izbornog procesa na zvaničnom sajtu bilo moguće pronaći sva važna dokumenta na najmanje osam jezika nacionalnih manjina (u nekim slučajevima i na 11 jezika). Takođe, bez sumnje je da je RIK radio **efikasno**, kao i da nisu primećeni incidenti koji bi narušili rad ovog organa.

Generalno posmatrano, Republička izborna komisija radila je **u skladu sa zakonom i sa svojim ovlašćenjima, uz nekoliko izuzetaka koji mogu biti predmet rasprave**. RIK je odlučivao o 14 prigovora, od kojih su dva usvojena u celosti i rezultirala su ponavljanjem izbora na jednom biračkom mestu u Vršcu, za izbor članova Nacionalnog saveta rumunske nacionalne manjine, i na jednom mestu u Beloj crkvi, za izbor članova Nacionalnog saveta češke nacionalne manjine. **Prigovori koji su podneti RIK-u u vezi sa nepravilnostima u toku izbornog dana odnosili su se, između ostalog na:** (1) kupovinu glasova – davanje jednokratne pomoći biračima u vidu bonova; (2) mešanje lokalnih funkcionera u rad biračkih odbora; (3) ugrožavanje tajnosti glasanja; (4) manipulacije sa biračkim spiskovima – glasanje umesto drugih lica, glasanje bez identifikacionih dokumenata, glasanje lica koja nisu upisana u poseban birački spisak i nemogućnost glasanja lica s obzirom da nisu upisana u poseban birački spisak; (5) neadekvatno popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora i njihovo neobjavljuvanje po završetku izbornog dana i (6) fizičke obračune i narušavanje reda na biračkim mestima. Ono što je važno primetiti jeste i činjenica da je **određeni broj prigovora** (koji su za osnov imali bitne povrede izbornih procedura) **odbačen usled formalnih nedostataka i propusta koje su pravili podnosioci prigovora**. Tako su neki prigovori podneti van zakonskog roka od 24 sata ili su ih podnosila lica koja po pravilima nisu ovlašćena za podnošenje prigovora.

U slučaju jednog biračkog mesta, RIK je **izvršio anuliranje rezultata**, odnosno njihovo poništavanje bez ponavljanja izbora. Osnovni argument za ovakvu odluku je činjenica da RIK nema pravo da po službenoj dužnosti poništava izbore na biračkim

mestima, što je ranije potvrđeno i odlukom Suda, a da nije uložena nijedan prigovor koji bi mogao da rezultira poništavanjem izbora.

Od momenta raspisivanja izbora, CeSID je u sklopu informativnih kampanja pozivao sve birače, nosioce izbornih lista, kandidate i druge učesnike u izbornom procesu da prijave uočene nepravilnosti – u predizbornom periodu ili u toku izbornog dana. **Neke od nepravilnosti koje su CeSID-u prijavljene, a koje je važno izdvojiti, mogu se grupisati u nekoliko kategorija:**

- (1) Problemi u radu **biračkih odbora** i u održavanju reda na biračkom mestu – gužve na BM, fotografisanje listića, verbalni sukobi;
- (2) Problemi sa **izvodima iz posebnih biračkih spiskova** – nemogućnost ostvarenja biračkog prava, nemogućnost nalaženja birača u PBS i slično;
- (3) **Vršenje pritiska na birače i agitovanje** - nuđenje i davanje „poklona“ u zamenu za glas, organizovano dovoženje birača na glasanje;
- (4) **Mešanje države i funkcionera u izborni proces** – favorizovanje određenih lista prvenstveno u predizbornom periodu, prisustvo lokalnih funkcionera na biračkim mestima i slično.

Elektorske skupštine

Sve četiri elektorske skupštine (makedonska, crnogorska, ruska i hrvatska) održane su **bez incidenata ili nepravilnosti** koje bi ugrozile sprovođenje izbora. Nije bilo primedbi na podnete liste kandidata, nijedna lista nije povučena, niti je bilo smetnji za proglašenje bilo koje od podnetih lista. Glasanje je sve vreme obavljano u tajnosti, a odbor je odmah po završetku glasanja utvrdio rezultate u skladu sa pravilima, pri čemu nije bilo nikakvih primedbi na Zapisnike o radu na ES.

Podela uloga u svakom odboru od strane posmatrača ocenjena je ocenom pet (odličan), a ista ocena data je i za generalni rad svakog odbora.

Rešenja o rezultatima glasanja na izborima za članove ove četiri nacionalne manjine doneta su istog dana, a tri dana kasnije doneta su i rešenja o dodeli mandata.

Preporuke

Kratkoročne preporuke

- Napraviti i realizovati plan koji bi na kontinuiran i sveobuhvatan način doprineo edukaciji članova biračkih odbora.
- Strogo primenjivati zakonom predviđene sankcije za one članove biračkih odbora koji svojim (ne)činjenjem ugrožavaju izborni proces.

- Unapređivanje propisa u pogledu obaveze finansijskog izveštavanja učesnika izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina.
- Regulacija finansiranja kampanje i određivanje kontrolnog tela koje bi se bavilo pitanjima finansiranja.
- 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.
- Usvajanje propisa kojim bi se smanjila mogućnost zloupotrebe javnih sredstava i državnog 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 vezi sa posebnim biračkim spiskom – blagovremeni upis u evidenciju i 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.
- Omogućiti elektronsko glasanje - putem interneta, kao dodatak uobučajenom glasanju u kontrolisanim uslovima (na biračkom mestu).

3. Aktivnosti CeSID-a u predizbornom periodu

U periodu od maja do novembra 2018. godine, CeSID je sproveo dva projekta koja su bila posvećena podizanju nivoa učešća predstavnika albanske, bošnjačke i romske nacionalne manjine na predstojećim izborima, odnosno podizanju nivoa njihove informisanosti o izborima, izbornim procedurama i izbornim pravima.

Najvažniji ciljevi, aktivnosti, ali i rezultati projekata ukratko su predstavljeni u tekstu koji sledi.

3.1. Projekat „Podizanje učešća romske nacionalne manjine u izbornom procesu“

U partnerstvu sa Misijom OEBS-a u Srbiji, CeSID i Koalicija romske omladine Srbije (KROS) sproveli su projekat „**Podizanje učešća romske nacionalne manjine u izbornom procesu**“. Projekat je trajao tri meseca, a njegov **opšti cilj** bio je *promovisanje i podizanje nivoa učešća romske nacionalne manjine, sa naglaskom na žene i mlade, u izbornom procesu, a posebno na izborima za Nacionalni savet romske nacionalne manjine.*

Sa ciljem podizanja nivoa dostupnosti i tačnosti informacija o izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina, CeSID i KROS su kreirali **informativne, dvojezične materijale** (materijali su štampani na srpskom jeziku i na gurbetskom i arlijskom dijalektu romskog jezika) o radu i mandatu NSNM, o potrebi upisa pripadnika nacionalnih manjina u posebni birački spisak, o biračkim pravima i o potrebi i značaju izlaznosti na predstojećim izborima.

Više od 17.000 flajera podeljeno je uz pomoć i podršku sledećih lokalnih nevladinih organizacija: Indigo iz Niša, Udruženja za prosperitet iz Novog Bečeja, Društva Roma Prokuplje, Vojvođanskog romskog centra za demokratiju iz Novog sada, Udruženja mladih Roma Srbije iz Beograda, Opre Romalen iz Pirota i Romano Alav iz Kruševca, ali i uz pomoć mladih aktivista koji su po drugim mestima u Srbiji kroz ulične akcije delili promotivne materijale.

Širenje informacija o predstojećim izborima vršeno je i putem socijalnih mreža (posebno preko Facebook stranice „Za nacionalni savet po tvojoj meri“), gde su promovisani postovi stigli do preko **130.000 jedinstvenih korisnika**.

CeSID je sproveo i trening u oblasti izbornih procedura, posmatranja izbora i izbornih prava, gde je obučio 16 predstavnika osam romskih organizacija za posmatranje izbornog procesa, a održao je i javni događaj u Beogradu, na kome je otvorena diskusija

o izborima. Na događaju su učestvovali predstavnici OEBS-a, MDULS-a, Kancelarije za ljudska i manjinska prava, KROS-a i CeSID-a.

3.2. Projekat „Ka većoj informisanosti albanske i bošnjačke nacionalne manjine o predstojećim izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina“

Projekat „**Ka većoj informisanosti albanske i bošnjačke nacionalne manjine o predstojećim izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina**“ sproveden je uz podršku Budžetskog fonda za nacionalne manjine, odnosno Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) Republike Srbije. Projekat je trajao od septembra do novembra 2018. godine, a njegov **opšti cilj** bio je *da intenzivno podiže nivo informisanosti pripadnika albanske i bošnjačke nacionalne manjine na njihovim maternjim jezicima o biračkim pravima, o izbornom procesu, o potrebi upisa u poseban birački spisak, o važnosti izborne participacije i o drugim važnim temama povezanim sa predstojećim izborima.*

U sklopu ovog projekta kreirani su **informativni materijali** koji su sadržali sve važne informacije o proceduri upisa birača u poseban birački spisak, o rokovima za upis, ali i o važnosti nacionalnog saveta kao predstavničkog tela nacionalne manjine i o njegovim nadležnostima. Materijali su izrađeni na albanskom i na bosanskom jeziku.

Oko **7.500 flajera** podeljeno je pripadnicima albanske i bošnjačke nacionalne manjine, u Bujanovcu, Preševu, Novom Pazaru, Sjenici i Tutinu, kao i u okolnim mestima. Materijali su bili dostupni i na info pultovima zgradama opštinskih/gradskih uprava, kao i na sajtu CeSID-a i na društvenim mrežama, u elektronskom formatu. Poruke iz materijala promovisane su i preko regionalnih digitalnih medija – RTV Novi Pazar i Lugina Lajm.

Širenje informacija o predstojećim izborima vršeno je i putem CeSID-ove Facebook stranice, gde su promovisani postovi stigli do preko **315.000 jedinstvenih korisnika**.

CeSID je održao i dva javna događaja u Novom Pazaru i Bujanovcu, sa ciljem podizanja svesti i znanja pripadnika nacionalnih manjina o predstojećim izborima. Na događajima su učestvovali predstavnici opštinskih/gradskih uprava, civilnog sektora i OEBS-a.

4. Pravni okvir izbora

Na izbore za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina primenjuje se **Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina** (poslednji put izmenjen 2018. godine), a na sva pitanja koja ovaj Zakon ne uređuje shodno se primenjuje **Zakon o izboru narodnih poslanika** (2011).

Poslednje **izmene Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina** preciznije su definisale funkcionisanje nacionalnih saveta, njihovo finansiranje, i pokušale da spreče njegovu politizaciju unošenjem odredbe da predsednik nacionalnog saveta i član izvršnog odbora ovog tela ne mogu biti članovi rukovodećih organa političke stranke (predsednik, predsedništvo, izvršni odbor i slično)². U Zakon je inkorporirana i zabrana da predsednik nacionalnog saveta i član izvršnog odbora budu izabrana ili postavljena lica u državnom/pokrajinskom ili organu jedinice lokalne samouprave koji u okvirima svojih nadležnosti odlučuju o pitanjima koja se tiču rada nacionalnog saveta. Ipak, izmenjeni Zakon bio je (i jeste) predmet brojnih kritika, posebno od strane Bošnjačkog nacionalnog vijeća i Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine, usled čega je pokrenuta i inicijativa za ocenjivanje ustavnosti ovog Zakona pred Ustavnim sudom.

Posebnu važnost u sprovođenju izbora imaju podzakonska dokumenta, odnosno rešenja, odluke i uputstva koje nakon raspisivanja izbora usvaja Republička izborna komisija, kao organ koji sprovodi izbore. Među njima je od posebnog značaja Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalne manjine, što predstavlja specifičnost ovih izbora i celokupnog izbornog procesa – preduslov za ostvarenje biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina bio je njihov upis u poseban birački spisak.

Što se tiče medija, Zakon propisuje samo da „*mediji izveštavaju o izborima nacionalnih saveta u skladu sa zakonima kojima se reguliše oblast javnog informisanja i zakonima kojima se reguliše izborni postupak*“³.

Ono što predstavlja najvažniji i najkrupniji problem sa pravnim okvirom za sprovođenje izbora za nacionalne savete jeste **neuređeno finansiranje kampanje izbornih učesnika**. S obzirom da država ne tretira nacionalne savete kao politička tela, već kao „*organizaciju kojoj se zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma u cilju ostvarivanja kolektivnih prava nacionalne manjine na samoupravu u tim oblastima*“, sredstva za kampanju se **ne obezbeđuju iz državnog budžeta**, a samim tim **nisu predmet kontrole Agencije za borbu protiv korupcije**. S

²Član 7a Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

³Član 39 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

obzirom da ne postoji nijedno telo koje je direktno nadležno za kontrolu utrošenih sredstava na ovom nivou, ostavlja se prostor za brojne zloupotrebe i mogućnost manipulacija.

Osim ovog problema, ni ovaj izborni ciklus nije imun **na tradicionalne probleme izbornog sistema u Srbiji** – kao što su nestalni i stranački karakter izborne administracije u Srbiji, nedovoljna obučenost članova biračkih odbora i ponašanje medija tokom kampanje.

5. Politički kontekst

Ministar državne uprave i lokalne samouprave, Branko Ružić, raspisao je 17. avgusta 2018. godine redovne izbore za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, koji su se održali 04. novembra 2018. godine.

Izbori su organizovani pod istim uslovima kao i prethodna dva puta (2010. i 2014. godine⁴): proporcionalni izborni sistem, bez cenzusa, glasanjem za liste i uz D'Ontovu formulu za distribuciju mandata, uz podelu na izbore koji se sprovode neposrednim putem i izbore koji se sprovode putem elektorske skupštine (u zavisnosti od prethodno ostvarenih uslova, koji su propisani Zakonom⁵).

Na prethodnim izborima, 2014. godine, birali su se članovi nacionalnih saveta 20 nacionalnih manjina, od čega se 17 biralo neposrednim putem (*albanski, aškalijski, bošnjački, bugarski, bunjevački, vlaški, grčki, egipatski, mađarski, nemački, romski, rumunski, rusinski, slovački, slovenački, ukrajinski i češki*), a tri na elektorskim skupštinama (*makedonski, crnogorski i hrvatski*). Na neposrednim izborima, izlaznost je bila 41.30% od 456.444 birača upisanih u poseban birački spisak. Ovakva izlaznost predstavljala je značajan pad u odnosu na prvi ciklus izbora iz 2010. godine, kada je na neposredne izbore izašlo 54.50% birača, od ukupno 436.334 upisanih. U ovom izbornom ciklusu, novembra 2018. godine, izlaznost na neposrednim izborima za nijansu je povećana u odnosu na 2014. godinu i iznosi **44.61%, od ukupno 467.545 birača⁶ upisanih u poseban birački spisak.**

Ovog puta, 18 saveta se biralo neposrednim putem (prethodno nabrojani i novoosnovani **poljski** nacionalni savet), a četiri putem elektorskih skupština (prethodno nabrojani i novoosnovani **ruski** nacionalni savet). Za ova 22 saveta pravo

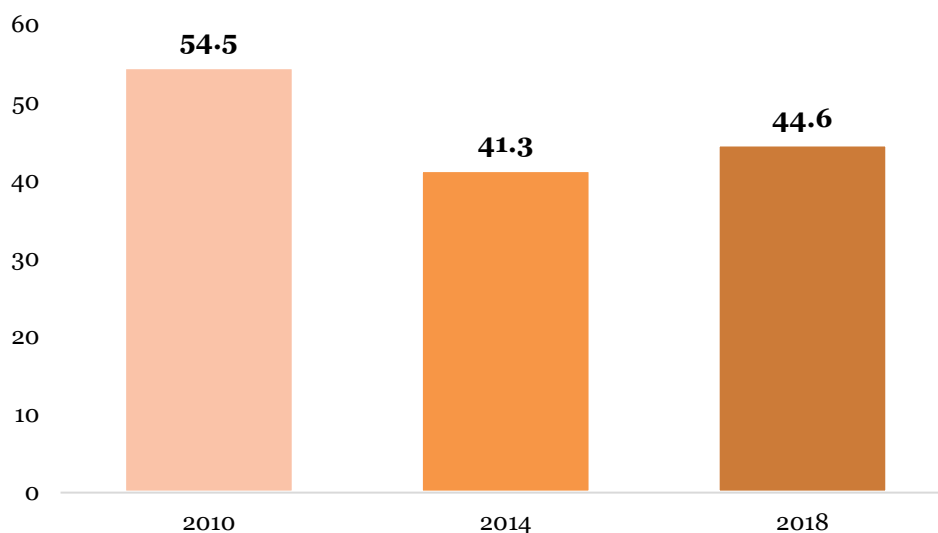
⁴Uz izuzetak da 2010. godine Republička izborna komisija nije sprovodila izbore.

⁵ Elektorska skupština bira članove nacionalnog saveta ako nisu ispunjeni uslovi za neposredne izbore, odnosno ako je u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina upisano manje od 40 posto pripadnika jedne zajednice u odnosu na poslednji popis stanovništva.

⁶Ovaj broj birača odnosi se samo na pripadnike nacionalnih manjina koji su svoje predstavnike birali na neposrednim izborima.

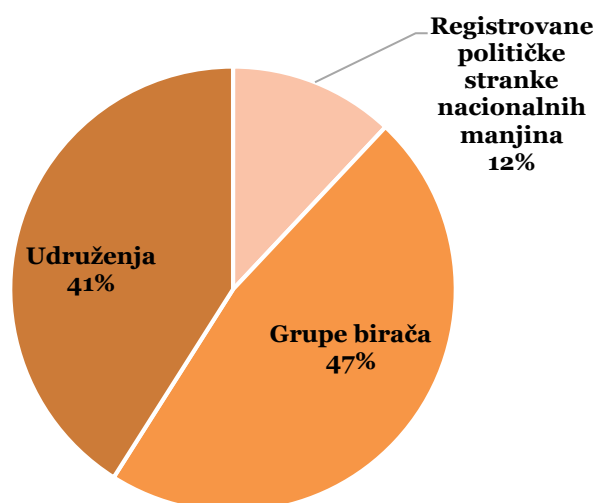
glasa imalo je **509.315 birača**, koji su svoje predstavnike birali na **926** biračkih mesta i posredstvom elektora, na četiri elektorske skupštine.

Grafikon 1 – Izlaznost birača na izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina 2010, 2014. i 2018. godine, u %



U slučaju neposrednih izbora, proglašeno je **58 izbornih lista**. Pravo predlaganja lista imale su registrovane političke stranke nacionalnih manjina (7 lista), grupe birača (27 lista) i udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalne manjine (24 liste) – videti grafikon 2. **Tri liste su odbijene** jer nisu postupile u skladu sa Zaključkom o otklanjanju nedostataka (sve tri u slučaju romskog saveta).

Grafikon 2 – Udeo podnosilaca izbornih lista u ukupnom broju proglašениh izbornih lista (u %)



Najviše lista proglašeno je kodrusinske nacionalne manjine – sedam, a zatim u slučaju albanske nacionalne manjine – šest. Po jednu listu manje proglasili su predstavnici romske i ukrajinske nacionalne manjine, dok je u slučaju grčkog, poljskog i slovenačkog saveta pitanje pobjednika bilo unapred poznato, s obzirom da je proglašena po jedna izborna lista.

Kada je reč o elektorskim skupštinama, jedino su u slučaju ruskog nacionalnog saveta proglašene dve liste, dok je u slučaju preostala tri nacionalna saveta bila proglašena po jedna lista (ukupno **5 izbornih lista**).

Za 372 mesta u 18 nacionalnih saveta biranih neposrednim putem nadmetalo se ukupno 1.067 kandidata (nešto manje od tri kandidata na mesto jednog člana), dok se u slučaju saveta biranih elektorskim skupštinama 105 kandidata nadmetalo za 90 mesta (njih je biralo 379 elektora).

Nacionalni savet	Broj članova saveta	Broj proglašanih lista	Zbiran broj kandidata na listama
NEPOSREDNI IZBORI			
Albanski	15	6	78
Aškalijski	15	3	32
Bošnjački	35	4	125
Bugarski	19	2	38
Bunjevački	19	2	38
Vlaški	23	2	46
Grčki	15	1	15
Egipatski	5	3	40
Mađarski	35	2	70
Nemački	15	3	45
Poljski	15	1	15
Romski	35	5	140
Rumunski	23	4	80
Rusinski	19	7	83
Slovački	29	4	107
Slovenački	15	1	15
Ukrajinski	15	5	55
Češki	15	3	45
UKUPNO	372	58	1.067
ELEKTORSKE SKUPŠTINE			
Makedonski	23	1	23
Ruski	15	2	30
Crnogorski	23	1	23
Hrvatski	29	1	29
UKUPNO	90	5	105

Sve proglašene liste ispunile su zakonom postavljeni uslov – da na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat - **pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi**. Od ukupnog broja prijavljenih kandidata na neposrednim izborima, 417 je bilo ženskog pola (39.08%), a u slučaju nacionalnih saveta koji su birani putem elektorske skupštine, žene su činile 35.24% (37 od 105).

Dva nacionalna saveta dočekala su izbore uz **privremene organe upravljanja** – romski i crnogorski, nakon što su rešenjima Ministarstva raspušteni neposredno pred održavanje izbora, na osnovu člana 40 stav 1 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Sama **kampanja** trajala je dugo, imajući u vidu da su izbori raspisani 17. avgusta, a održani 4. novembra i svodila se na obećanja i teme koje inače pripadaju nadležnostima nacionalnih saveta (informisanje na maternjem jeziku, službena upotreba jezika i pisma, kultura i obrazovanje). Izuzetno, u prvi plan su isticane teme koje nisu direktno povezane sa radom nacionalnih saveta, usled čega su ovi izbori u nekim sredinama više podsećali na lokalne izbore nego na izbore za predstavnička tela nacionalnih manjina (primeri su tema asfaltiranja ulica ili zapošljavanje i borba protiv nezaposlenosti). Kampanje su istovremeno među sobom bile različite, što je posledica specifičnosti nacionalnih manjina i problema sa kojima se suočavaju u svakodnevnom životu – tako je na primer dominantna tema među listama za albanski nacionalni savet bilo pitanje udžbenika koje je već dugo nerešeno usled odnosa Beograda i Prištine, dok se primera radi, među Bunjevcima najveći deo kampanje odnosio na očuvanje tradicije i kulturnih događaja.

Kampanja je uopšteno posmatrano, bila mirna, sa izolovanim incidentima koji su uticali na podizanje tenzija i napetosti u određenim sredinama. Na tenzične odnose suštinski je uticala produbljena politička fragmentacija među određenim manjinskim zajednicama - tako je incident u Novom Pazaru, u kome je došlo do verbalnog i fizičkog sukobljavanja unutar Kulturnog centra (između predstavnika različitih proglašanih lista, tradicionalno suprotstavljenih), rezultirao i javnim saopštenjem u kome se ukazuje na atmosferu nasilja i straha, odnosno otvorenog favorizovanja određene liste od strane zvaničnog Beograda i mešanja države u izbore za nacionalne savete. Saopštenje je potpisalo oko 20 organizacija civilnog društva širom Srbije⁷. **Žalbe o mešanju države u izbore za manjinsku samoupravu** CeSID je primio i od predstavnika romskih, vlaških, čeških i albanskih lista – kroz navode o direktnoj podršci (materijalnoj, kadrovskoj i logističkoj) nekim listama, od strane vladajućih političkih stranaka. Sam izborni proces obeležili su i navodi o upisivanju većinskog

⁷Celokupno saopštenje dostupno je na linku: <http://www.ndnv.org/2018/10/22/nevladine-organizacije-velike-tenzije-u-sandzaku-pred-izbore-za-bosnjacko-nacionalno-vece/>

stanovništva u poseban birački spisak, odnosno o preregistraciji pripadnika jedne nacionalne manjine u poseban birački spisak neke druge manjine.

Upravni sud rešavao je tri puta u predmetima zaštite izbornog prava i sva tri puta potvrdio je odluke RIK-a, odnosno odbacio žalbe podnosilaca⁸.

Opšti je utisak da je država uložila izvesne napore da motiviše birače da se upišu u poseban birački spisak (ukoliko već nisu bili upisani) i da izađu na izbore, ali da su ti **napori bili nedovoljni za značajnu promenu stanja (u smislu izlaznosti birača)**. Ipak, čini se da su pojedinačne političke kampanje, nastupi predstavnika određenih izbornih lista, političke podele, ali i sam odabir tema i politički motivi koji su plasirani u kampanjama direktno uticali na drastične promene u trendovima izlaznosti kod određenih nacionalnih manjina. Najznačajnije promene u odnosu na 2014. godinu⁹ uočene su sa jedne strane kod **egipatske nacionalne manjine, gde je izlaznost porasla za 30%** (2014. godine bila je 26.49%, a ove godine 56.49%), a sa druge strane, **kod grčke nacionalne manjine, gde je izlaznost opala za 51.77%** (sa 64.66% 2014. godine, na 12.90% ove godine). U slučaju šest nacionalnih saveta izlaznost je bila iznad 50% - kod češkog (58.5%), bugarskog (56.7%), egipatskog (56.5%), vlaškog (53.7%), bošnjačkog (52.4%) irusinskog (51.1%). Osim grčkog nacionalnog saveta, gde je zabeležena najmanja izlaznost u sva tri izborna ciklusa, niska izlaznost uočena je i u slučaju bunjevačkog (25.8%) i slovenačkog nacionalnog saveta (28.5%).

Osim sadržaja na RTV2 koji su se u značajnoj meri bavili pitanjem izbora za nacionalne savete i sporadičnog izveštavanja o proceduralnim i formalnim stvarima na drugim programima, čini se da ovi **izbori nisu dobili dovoljno medijskog prostora na javnim servisima Republike Srbije**.

6. Neposredni izbori – rad izborne administracije i uočene nepravilnosti

Na osnovu Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, neposredne izbore za članove nacionalnog saveta sprovode organi koji sprovode izbore za narodne poslanike – **Republička izborna komisija i birački odbori**. Nadležnosti RIK-a i biračkih odbora uopšteno su definisana Zakonom, a preciznije određena Uputstvom

⁸Presude (I-4 УЖ 197/18, od 17.10.2018. godine, II-2 УЖ. 202/18, od 10.11.2018. godine i 21 УЖ. 2014/18, od 23.11.2018. godine, su dostupne na sajtu Upravnog suda, u kategoriji „izborni predmeti“: <http://www.up.sud.rs/cirilica/izborni-predmeti>.

⁹Poređenje je moguće za 17 saveta biranih neposrednim putem, s obzirom da poljski nacionalni savet nije učestvovao na izborima 2014. godine.

za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina¹⁰.

Specifičnost rada organa za sprovođenje izbora u slučaju sprovođenja izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina je dvojak: (1) RIK zaseda samo u stalnom sastavu, odnosno održava sednice bez prisustva članova iz takozvanog proširenog sastava i (2) birački odbor čine predsednik i četiri člana, sa zamenicima, koji su imenovani na predlog načelnika uprave, pri čemu predsednik i njegov zamenik moraju biti lica zaposlena u javnom sektoru. Uputstvo preporučuje i da se prilikom predlaganja predsednika, članova i njihovih zamenika, prednost daje licima koja su upisana u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina.

U ovom izbornom ciklusu, CeSID je posmatrao rad RIK-a kroz prisustvo na sednicama i analizu materijala, dok neposredno posmatranje rada biračkih odbora (na izborni dan) nije sprovedeno. O radu biračkih odbora i kvalitetu izbornih dana CeSID je prikupljao informacije od birača, kandidata i drugih učesnika izbornog procesa, koji su imali mogućnost da centralnoj kancelariji u Beogradu prijave sve nepravilnosti koje su uočili na svojim biračkim mestima.

Na osnovu prikupljenih materijala i neposrednog posmatranja rada RIK-a, predstojeći tekst sažeto prikazuje najvažnije elemente rada RIK-a u nekoliko oblasti:

- (1) Transparentnost i efikasnost rada RIK-a;
- (2) Sporna mesta u radu;
- (3) Odnos prema podnetim prigovorima i utvrđivanje rezultata.

1. Transparentnost i efikasnost rada Republičke izborne komisije

Predstavnici CeSID-a prisustvovali su na 18 sednica Republičke izborne komisije, s obzirom da je od momenta podnošenja zahteva za posmatranje rada RIK-a do momenta izdavanja akreditacije proteklo nešto više od mesec dana. Razjašnjenja radi, u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa (ne računajući ovde beogradske izbore iz aprila ove godine), od momenta predaje zahteva do trenutka izdavanja akreditacije i davanja prava prisustva na sednicama nije prolazilo više od 48h.

Kada je reč o javnosti i transparentnosti rada RIK-a, opšti je utisak da ni ovaj izborni ciklus nije doneo promene u načinu rada i nije ostao imun na **probleme koji su u većoj ili manjoj meri postali karakteristika u radu izborne administracije**. Ukoliko izuzmemo prethodno spomenuti problem dugotrajnog zasedanja bez prisustva posmatrača, za koji se više može reći da je izuzetak nego pravilo, ponovo

¹⁰ Uputstvo za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina:
<http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/podzakonska/komisija/2/Uputstvo-saveti-preciscen-2018-CIR.pdf>

ukazujemo na „uobičajene“ probleme: nastavljena je praksa davanja materijala za rad na samom početku sednice; nijedna sednica nije prenošena uživo; na sajtu RIK-a (u odeljku o neposrednim izborima) objavljujvana su samo saopštenja sa sednica, ali ne i zapisnici. Sa druge strane, činjenica je da je RIK **ažurnije nego ranije** objavljujivao sažetke sednica na sajtu, kao i da je od samog početka izbornog procesa na zvaničnom sajtu bilo moguće pronaći sva važna dokumenta na najmanje osam jezika nacionalnih manjina (u nekim slučajevima i na 11 jezika). Takođe, za razliku od prethodnih izbornih ciklusa, na sajtu je u ovom procesu bilo dostupno više informacija – uključujući tu i rešenja o odbijanju proglašenja izbornih lista i sva rešenja koja su doneta po prigovorima. Kao jednu od pozitivnih stvari izdvajamo i činjenicu da je po prvi put RIK zvanično objavio veoma detaljan izveštaj o sprovođenju izbora, što do sada nije bila praksa.

Takođe, bez sumnje je da je **RIK 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.

Na sednicama na kojima su prisustvovali CeSID-ovi posmatrači nisu primećeni incidenti koji bi narušili rad ovog organa.

2. Sporna mesta u radu RIK-a

Generalno posmatrano, Republička izborna komisija radila je u skladu sa zakonom i sa svojim ovlašćenjima. Ipak, kao **dva sporna mesta** u radu Republičke izborne komisije u ovom izbornom procesu, važno je izdvojiti:

- 1) Proglašenje Izborne liste Sami Salihu – Pokret za reforme, za neposredne izbore za članove Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine i
- 2) Odluku o izmeni predloga načelnika uprava u Sjenici, Tutinu i Novom Pazaru o obrazovanju radnih tela.

Prvi slučaj bio je predmet 86. sednice, koja je održana 17. oktobra 2018. godine, na kojoj se odlučivalo o proglašenju Izborne liste Sami Salihu – Pokret za reforme. Proverom je utvrđeno da je uz Izbornu listu priložena sva zakonom propisana dokumentacija, odnosno da lista ispunjava sve uslove u pogledu broja kandidata i zastupljenosti manje zastupljenog pola na izbornoj listi. Ono što je listu učinilo problematičnom, odnosno celu ovu odluku upitnom, je činjenica da je utvrđeno da je na izjavama birača vršena korekcija, tako što je izbeljen deo naziva Izborne liste – i to deo naziva koji glasi „Demokratska partija Albanaca“, dok je u nazivu predlagača ručno dopisano „Grupa birača“, kako bi tekst odgovarao nazivu Izborne liste u drugim obrascima. Uz ovako izmenjene izjave, RIK-u je dostavljen i Zapisnik za prikupljene potpise, koji je potpisao javni beležnik koji je overio izjave birača. U Zapisniku je

beležnik konstatovao da su u izjavama sačinjene ispravke i da su prikupljeni potpisi ispravljeni od rednog broja 8735 do 9188 u upisniku o overama i potvrdama. Na osnovu dokumentacije, član RIK-a koji je primio dokumentaciju izveo je zaključak da su potpisi prikupljeni za podržavanje izborne liste drugačijeg naziva od onog koji je naveden u podnetoj Izornoj listi, te da je to smetnja za proglašenje, kao i da sadrži elemente bića krivičnog dela falsifikovanja isprava, s obzirom da su obrasci izmenjeni nakon njihove overe. Stručna služba je, na osnovu izveštaja člana koji je primio listu, pripremila Predlog zaključka o otklanjanju nedostataka Izborne liste.

Ipak, u toku diskusije, iznet je stav da se ne može sa sigurnošću tvrditi da podnete izjave birača nisu pravno valjane, s obzirom da **ne postoji dokaz da su izjave ispravljene nakon overe beležnika**. Komisija nije prihvatila Predlog zaključka, za koji je glasalo 5 od 17 članova RIK-a, već je većinom glasova (12) donela Rešenje o proglašenju Izborne liste.

Druga sporna situacija odnosi se na formiranje radnih tela u gradskim/opštinskim upravama u Sjenici, Tutinu i Novom Pazaru. Po slovu Uputstva za sprovođenje izbora (član 6 i član 7), predloge za imenovanje članova radnih tela, načelnici uprava podnose Komisiji u roku od pet dana od dana donošenja odluke kojom se utvrđuje broj, sastav i područje radnih tela. Najveći broj načelnika uprava dostavio je svoje predloge RIK-u, uključujući tu i načelnike opštinskih, odnosno gradske uprave Novog Pazara, Sjenice i Tutina. Osmog novembra, RIK je po predlogu koordinatora za Raški okrug izvršio izmene predloga načelnika uprava za sastav radnih tela, s obzirom da Uputstvo ovo pravo daje koordinatoru, uz obavezu da se takav predlog obrazloži. Promena predloga podrazumevala je izmenu po jednog lica u ovim upravama, a kao razlozi za izmene navedeni su potreba postizanja poverenja u kvalitetan i nepristrasan rad radnog tela, veće iskustvo predložene osobe u sprovođenju izbora i posledično, otklanjanje mogućih sumnji u regularnost i pristrasnost, a naročito demokratskost izbora.

Ovakva odluka RIK-a rezultirala je ulaganjem prigovora od strane tri načelnika uprave (prigovori su bili identične sadržine, uz promenjeno zaglavlje i kontakt podatke podnosioca), uz obrazloženje da su navedeni razlozi „besmisleni i netačni u potpunosti“, s obzirom da su lica koja su predložena od strane načelnika iskusna (*na primer, u Novom Pazaru, lice čija je izmena predložena učestvovalo je u sedam izbornih ciklusa, dok novoimenovano lice nema nikakvo iskustvo u sprovođenju izbora*). Osim ovog razloga, u prigovorima je jasno naznačeno da predložene zamene po jednog člana svakako neće promeniti celokupnu situaciju i obezbediti zaštitu integriteta celokupnog izbornog procesa, ali i da postoji osnovana sumnja da je imenovano lice pristalica i član jedne od proglašanih lista za Bošnjačko nacionalno vijeće, čime se dovodi u pitanje rad RIK-a, koji je ovakvom odlukom doveo proglašene izborne liste u nejednak položaj.

RIK je sva tri pregovora odbacio, s obzirom da su izjavljena od strane neovlašćenog lica i/ili neblagovremena (pravo na prigovor imali su birači, kandidati i predlagači izbornih lista), što se može kritikovati jedino iz aspekta **veoma uskog pravnog tumačenja propisa**, s obzirom da RIK ima mogućnost i pravo da proveri da li je lice koji je podnelo prigovor birač, kandidat ili predlagač izborne liste. Ipak, ono što je suštinski sporno u ovom pitanju je činjenica da **RIK nije dostavio adekvatna obrazloženja o neophodnosti i razlozima zamene ovih lica iz tri spomenute uprave**, odnosno nije naveo na koji način su novoimenovana lica adekvatnija za mesto člana u radnom telu. Ovo je posebno problematično ukoliko se kao istinit navod uzme deo prigovora iz Novog Pazara u kome se jasno navodi da novoimenovano lice ima znatno niže iskustvo i znanje u ovakvim procesima, u odnosu na lice koje je imenovano od strane uprave. Ovo pitanje bilo je postavljeno i na samoj sednici, ali s obzirom da se usled odbacivanja prigovora nije ulazilo u njegovu suštinu, ostalo je bez odgovora. Načelnici uprava podneli su i žalbu Upravnom sudu, koji je potvrdio odluku RIK-a i žalbu odbacio kao podnetu od strane neovlašćenog lica. U javnosti, odluka RIK-a predstavljena je kao rezultat izuzetne politizacije rada ovog organa i pokušaja da Beograd utiče na dešavanja u Bošnjačkom nacionalnim vijeću¹¹.

3. Odnos prema podnetim prigovorima i utvrđivanje rezultata

Do momenta završetka izbornog procesa, RIK-u je dostavljeno **ukupno 15 prigovora**, od kojih je jedan povučen od strane podnosioca pre nego što je o njemu odlučivala Republička izborna Komisija.

Po zvaničnim podacima RIK-a, od 14 prigovora o kojima se odlučivalo, pet je podneto zbog nepravilnosti u postupku pripreme neposrednih izbora, sedam je podneto zbog nepravilnosti u toku izbornog dana (tokom glasanja) 04. novembra, a dva su podneta zbog nepravilnosti u toku izbornog dana (tokom glasanja) 14. novembra, odnosno na ponovljenim izborima.

Od ovih 14 prigovora, dva su usvojena u celosti i rezultirala su ponavljanjem izbora na jednom biračkom mestu u Vršcu, za izbor članova Nacionalnog saveta rumunske nacionalne manjine, i na jednom mestu u Beloj crkvi, za izbor članova Nacionalnog saveta češke nacionalne manjine.

Izbori za rumunsku nacionalnu manjinu na jednom biračkom mestu ponovljeni su na osnovu prigovora birača u kojem se ističe da su dva birača evidentirana da su glasala, iako su sami izjavili da nisu glasali i to potvrdili kroz potpisane izjave koje su sastavili pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću. Na osnovu uvida u izborni materijal, RIK je utvrdio da su prema Izvodu iz posebnog biračkog spiska navedeni

¹¹Videti: <https://www.danas.rs/drustvo/necemo-da-nam-beograd-odredi-pobednika/>

birači obeleženi da su glasali jer su im zaokruženi redni brojevi pod kojima su upisani u poseban birački spisak, te da su navedena lica glasala van biračkog mesta. Ipak, utvrđeno je da među dostavljenim potvrdama o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta postoji potvrda za jednog, ali ne i za drugog birača koji je tvrdio da nije iskoristio svoje biračko pravo. Na osnovu propisa, time što je među birače koji su glasali birački odbor ubrojao i birača za koga nedostaje uredno popunjena i potpisana potvrda o izbornom pravu, odnosno time što je glas ovog birača ubrojao u ukupne rezultate glasanja na biračkom mestu, birački odbor učinio je bitnu povredu izbornog postupka. U skladu sa tim, RIK je poništio glasanje na ovom BM i njegovo ponavljanje odredio za 14. novembar.

Drugi usvojen prigovor za osnov je imao bitnu povredu izbornog postupka, s obzirom da je na biračkom mestu u Beloj Crkvi, na izborima za Nacionalni savet češke nacionalne manjine utvrđeno da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su glasali. Uvidom u Zapisnik o radu biračkog odbora, utvrđeno je da je broj birača koji su glasali (zaokruženi redni brojevi u izvodu iz posebnog biračkog spiska) 448, dok je broj upotrebljenih glasačkih listića, odnosno listića u kutiji 449. Istovremeno, važećih listića bilo je 442, a nevažećih 7 (449). Birački odbor je u Zapisniku o radu biračkog odbora, u odeljku za primedbe, konstatovao da se u kutiji nalazi jedan glasački listić više jer je greškom uručen pripadniku romske nacionalne manjine, koji je glasao za Nacionalni savet češke nacionalne manjine. Posledica ovakve povrede izbornog postupka je poništavanje rezultata glasanja, odnosno raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja na tom mestu.

Ostali prigovori **odbačeni** su kao neblagovremeni (4), kao izjavljeni od neovlašćenih lica (2), kao neblagovremeni i izjavljeni od strane neovlašćenih lica (2) i **odbijeni**, kao neosnovani (4).

Prigovori koji su podneti u vezi sa nepravilnostima u toku izbornog dana odnosili su se, između ostalog na: (1) kupovinu glasova – davanje jednokratne pomoći biračima u vidu bonova; (2) mešanje lokalnih funkcionera u rad biračkih odbora; (3) ugrožavanje tajnosti glasanja; (4) manipulacije sa biračkim spiskovima – glasanje umesto drugih lica, glasanje bez identifikacionih dokumenata, glasanje lica koja nisu upisana u poseban birački spisak i nemogućnost glasanja lica s obzirom da nisu upisana u poseban birački spisak; (5) neadekvatno popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora i njihovo neobjavljivanje po završetku izbornog dana i (6) fizičke obračune i narušavanje reda na biračkim mestima. Osim prigovora koji su odbijeni jer su za predmet imali elemente **krivičnih dela**, o kojima RIK nema mogućnost da odlučuje (poput kupovine glasova), RIK je neke od prigovora odbio jer uočene nepravilnosti po Zakonu nisu osnov za poništenje izbora, odnosno njihovo ponavljanje (poput fizičkih obračuna na ili u okolini biračkih mesta). Ono što je važno primetiti jeste i činjenica da je određeni broj prigovora (koji je za osnov imao bitne povrede izbornih procedura)

odbačen usled formalnih nedostataka i propusta koje su pravili podnosioci prigovora. Tako su neki prigovori podneti van zakonskog roka od 24 sata ili su ih podnosila lica koja po pravilima nisu ovlašćena za podnošenje prigovora.

Republička izborna komisija **odlučivala je o logičko-računskim greškama u zapisnicima o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja i utvrđivanju rezultata glasanja** 07. novembra 2018. godine, na 95. sednici. Četiri zapisnika bila su sporna, od kojih se jedan odnosio na biračko mesto u Beloj Crkvi na kojem je prethodnom tačkom dnevnog reda odlučeno da se izbori poništavaju, odnosno ponavljaju. U preostalim slučajevima, greške su bile sledeće: na biračkom mestu 5 u Kovačici, za pripadnike slovačke manjine, i na biračkom mestu broj 4 u opštini Žabalj, za pripadnike rusinske nacionalne manjine, brojevi važećih glasačkih listića nisu bili jednaki zbiru broja glasova koje su dobile izborne liste (takozvana logičko-računska greška), dok na biračkom mestu 2 u Požarevcu, za pripadnike romske nacionalne manjine, broj birača koji su glasali bio je manji od broja glasačkih listića u kutiji, a ni broj upotrebljenih glasačkih listića nije bio jednak zbiru važećih i nevažećih glasačkih listića.

Članovi RIK-a su, na osnovu predloga koordinatora, pristupili ponovnom brojanju listića i pregledanju celokupnog materijala sa sva tri sporna biračka mesta, nakon čega je utvrđeno da je u prva dva slučaja došlo samo do pogrešnog upisivanja po jednog broja u zapisnik o radu biračkih odbora, ali da se celokupan materijal poklapa sa preostalim podacima. Zapisnici su ispravljani i kao takvi dati na unos i statističku obradu. U trećem slučaju, utvrđeno je da je došlo do krupnih grešaka u radu biračkih odbora, s obzirom da je u glasačkoj kutiji bilo najmanje sedam listića više u odnosu na broj birača koji su ostvarili svoje glasačko pravo. Iako su određeni članovi RIK-a predlagali da se izbori na ovom biračkom mestu ponište, RIK je ipak većinom glasova doneo odluku da se **glasanje na ovom mestu anulira**, odnosno da se upišu nule, bez ponavljanja izbora. Osnovni argument za ovakvu odluku je činjenica da **RIK nema pravo da po službenoj dužnosti poništava izbore na biračkim mestima**, što je ranije potvrđeno i odlukom Suda, a da nije uloženi nijedan prigovor koji bi mogao da rezultira poništavanjem izbora. Na taj način, kao posledica pravnog vakuuma, zapravo je poništena volja 742 romska glasača na ovom biračkom mestu.

Konačni rezultati izbora za članove 16 nacionalnih saveta utvrđeni su 08. novembra 2018. godine, a za preostala dva saveta (češki i rumunski) 16. novembra 2018. godine.

Neprevilnosti prijavljene CeSID-u

Od momenta raspisivanja izbora, CeSID je u sklopu informativnih kampanja pozivao sve birače, nosioce izbornih lista, kandidate i druge učesnike u izbornom procesu da

prijave uočene nepravilnosti – u predizbornom periodu ili u toku izbornog dana. CeSID je imao otvorene linije za prijem nepravilnosti i njihovo evidentiranje, a cilj je bio sticanje direktnijeg uvida u stanje na terenu, s obzirom da nije sprovedeno neposredno posmatranje rada biračkih odbora. Osim telefonskih linija, nepravilnosti su evidentirane i elektronskim putem: mejlovima i preko zvaničnih naloga na društvenim mrežama.

Neke od nepravilnosti koje su CeSID-u prijavljene, a koje je važno izdvojiti, mogu se grupisati u nekoliko kategorija:

(1) Problemi u radu biračkih odbora i u održavanju reda na biračkom mestu: sa nekoliko biračkih mesta prijavljene su velike gužve na biračkim mestima, odnosno nemogućnost članova BO da na njima održe red. U ovu grupu nepravilnosti spada i fotografisanje glasačkih listića, zadržavanje birača na biračkom mestu bez potrebe i verbalne nesuglasice. Ove nepravilnosti ne predstavljaju teške povrede izbornih pravila i nisu osnov za poništenje izbora na pojedinačnim biračkim izborima.

(2) Problemi sa izvodima iz posebnih biračkih spiskova: CeSID-u su se za ovo pitanje najčešće obraćali birači koji nisu mogli da ostvare svoje biračko pravo. Ovaj problemu najvećem broju slučajeva nastajao je kao posledica neadekvatne informisanosti pripadnika nacionalnih manjina koji se nisu pravovremeno upisali u poseban birački spisak, što je predstavljalo preduslov za glasanje na ovim izborima. Sa druge strane, bilo je i birača koji su elektronskom proverom utvrdili da su upisani u poseban birački spisak, ali se nisu nalazili u odštampanim verzijama izvoda iz PBS. Ovakvi glasači savetovani su da zamole članove biračkog odbora da ih potraže i u naknadnim izvodima (ukoliko su upisani rešenjem Ministarstva, a ne direktno od strane jedinice lokalne samouprave), ili da se, u krajnjem slučaju, obrate nadležnim organima. Ovde je veoma važno izneti još dva zapažanja: (1) čini se da je postojao određen stepen neznanja među nekim učesnicima izbornog ciklusa, ali i među samim jedinicama lokalne samouprave o rokovima i procedurama za upis birača u poseban birački spisak, pa su se tako neki akteri obraćali CeSID-u sa molbama za razjašnjenje i uputstva; (2) uočeno je da su određenim biračima u izvodu iz biračkog spiska imena i prezimena uneta obrnutim redom, što je dovodilo do težeg snalaženja članova biračkih odbora u ovoj proceduri.

(3) Vršenje pritiska na birače i agitovanje – sa nekoliko biračkih mesta CeSID-u je javljeno da se birači organizovano dovoze na glasanje, da im se u zamenu za glas za određenu listu daju bonovi, vaučeri ili drugi vidovi „poklona“ (kao dokaz o davanju bonova u zamenu za glasanje, CeSID-u i drugim telima dostavljen je i video snimak preko društvenih mreža), te da su birači izloženi pritisku da glasaju za određene liste (ovo je posebno bilo primetno u slučaju romske nacionalne manjine).

(4) Mešanje države i funkcionera u izborni proces – od predstavnika i pripadnika albanske, bošnjačke, romske i češke nacionalne manjine, primljeni su

navodi da se država mešala u izborni proces kroz pružanje direktne ili indirektno podrške – materijalne, logističke, kadrovske – određenim listama, najviše u periodu pre izbornog dana. Takođe, sa nekoliko biračkih mesta prijavljeno je da su na biračkim mestima boravili lokalni funkcioneri koji nisu bili angažovani u radu organa za sprovođenje izbora.

7. Elektorske skupštine za izbor članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina

Elektorske skupštine (ES) održavaju se ako nisu ispunjeni uslovi za neposredne izbore, odnosno ako je u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina upisano manje od 40% pripadnika jedne zajednice u odnosu na poslednji popis stanovništva¹². U ovom izbornom ciklusu, elektorske skupštine održavale su se za nacionalne savete **makedonske, crnogorske, ruske i hrvatske nacionalne manjine**.

Sve skupštine održane su 04. novembra 2018. godine, u zgradama Narodne skupštine, kako je i bilo predviđeno. Ove izbore sproveli su **odbori od po tri člana**, poznavajući izbornih procedura, koje je imenovala Republička izborna komisija.

Na svim ES ostvaren je preduslov za njihovo održavanje – prisustvo najmanje polovine prijavljenih elektora. Tako je u slučaju makedonske manjine bilo prisutno 77 od 79 prijavljenih elektora, u slučaju ruske manjine 102 od 103, u slučaju hrvatske manjine 77 od 82 i u slučaju crnogorske manjine 100 od 115.

U proseku, trajanje ES iznosilo je oko 3.5 sata, a CeSID-ovi posmatrači posmatrali su svaku ES i popunili upitnike o toku sprovođenja izbora i o radu odbora. Sve četiri ES održane su **bez incidenata ili nepravilnosti** koje bi ugrozile sprovođenje izbora. Nije bilo primedbi na podnete liste kandidata, nijedna lista nije povučena, niti je bilo smetnji za proglašenje bilo koje od podnetih lista. Glasanje je sve vreme obavljano u tajnosti, a odbor je odmah po završetku glasanja utvrdio rezultate u skladu sa pravilima, pri čemu nije bilo nikakvih primedbi na Zapisnike o radu na ES. **Podela uloga u svakom odboru od strane posmatrača ocenjena je ocenom pet (odličan), a ista ocena data je i za generalni rad svakog odbora.**

Rešenja o rezultatima glasanja na izborima za članove ove četiri nacionalne manjine doneta su istog dana, a tri dana kasnije doneta su i rešenja o dodeli mandata.

¹²Član 29 Zakona.

8. Zaključci i preporuke

Izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, održani 04. novembra 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. Tokom izbornog dana, ali i u predizbornom periodu, incidentno su uočene nepravilnosti koje su uticale na ukupnu atmosferu izbornog ciklusa.

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.

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 članova biračkih odbora.
- Strogo primenjivati zakonom predviđene sankcije za one članove biračkih odbora koji svojim (ne)činjenjem ugrožavaju izborni proces.
- Unapređivanje propisa u pogledu obaveze finansijskog izveštavanja učesnika izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina.
- Regulacija finansiranja kampanje i određivanje kontrolnog tela koje bi se bavilo pitanjima finansiranja.
- 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.
- Usvajanje propisa kojim bi se smanjila mogućnost zloupotrebe javnih sredstava i državnog 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 vezi sa posebnim biračkim spiskom – blagovremeni upis u evidenciju i 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.
- 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.

CeSID 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 18 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](#) i Globalne mreže domaćih posmatrača izbora - [GNDEM](#). 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.

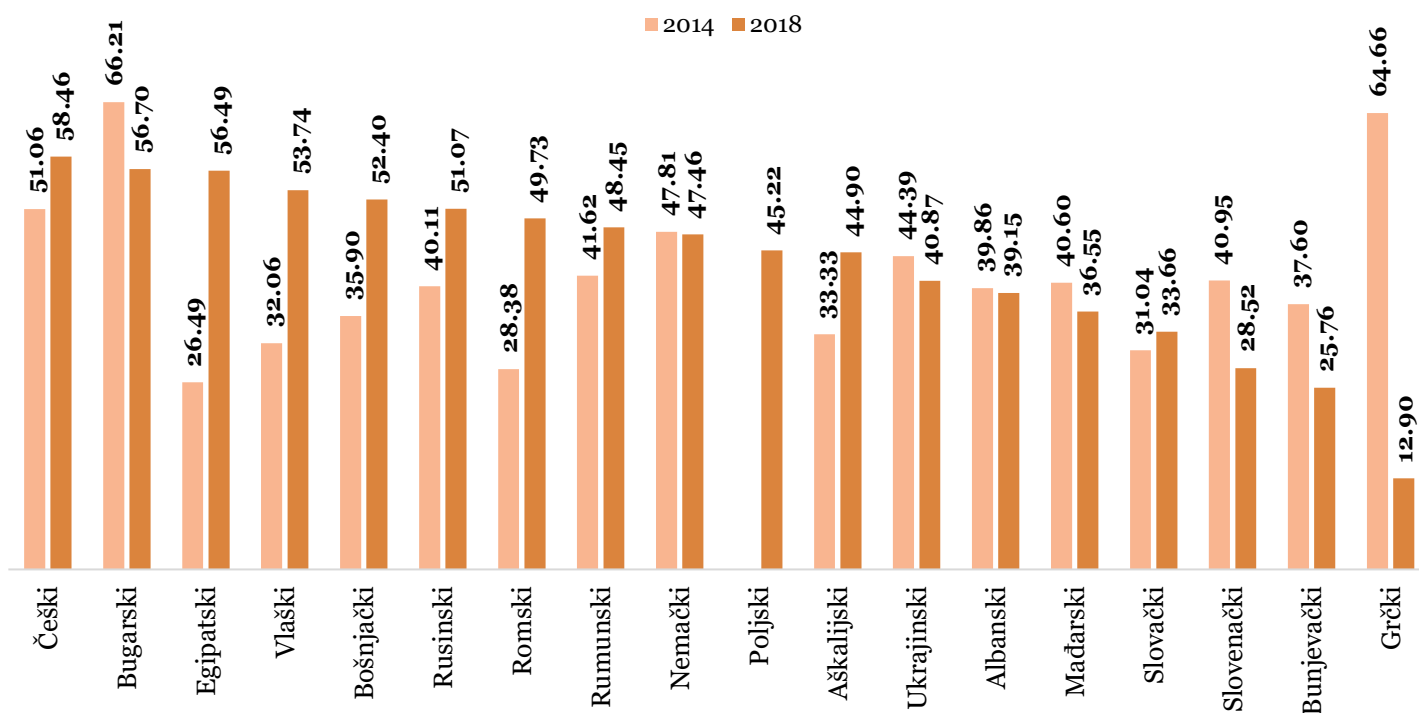
Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je osnovan 1997. godine i od tada je posmatrao 29 izbornih ciklusa u Republici Srbiji i bivšoj SR Jugoslaviji odnosno Srbiji i Crnoj Gori do 2006. godine – sve izbore na nacionalnom nivou, uključujući i izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina i referendume, kao i beogradske izbore.

10. Prilozi

Prilog 1: Broj birača upisanih u poseban birački spisak i broj izašlih birača, na neposrednim izborima za članove NSNM, 2014 – 2018

Nacionalni savet	2014			2018			Promena 2014-2018
	Upisano	Izašlo	%	Upisano	Izašlo	%	%
Albanski	35,395	14,108	39.86	36,456	14,274	39.15	-0.70
Aškalijski	1,746	582	33.33	2,708	1,216	44.90	+11.57
Bošnjački	99,259	35,638	35.90	106,326	55,711	52.40	+16.49
Bugarski	14,908	9,870	66.21	18,201	10,320	56.70	-9.51
Bunjevački	8,634	3,246	37.60	7,849	2,022	25.76	-11.83
Vlaški	27,763	8,902	32.06	26,584	14,286	53.74	+21.67
Grčki	2,363	1,528	64.66	2,458	317	12.90	-51.77
Egipatski	1,865	494	26.49	3,893	2,199	56.49	+30.00
Mađarski	137,111	55,673	40.60	129,471	47,316	36.55	-4.06
Nemački	2,491	1,191	47.81	2,562	1,216	47.46	-0.35
Poljski	<i>Nije biran</i>			345	156	45.22	-
Romski	61,755	17,523	28.38	66,570	33,106	49.73	+21.36
Rumunski	17,858	7,432	41.62	20,391	9,879	48.45	+6.83
Rusinski	8,270	3,317	40.11	7,934	4,052	51.07	+10.96
Slovački	31,196	9,682	31.04	29,509	9,932	33.66	+2.62
Slovenački	1,741	713	40.95	2,128	607	28.52	-12.43
Ukrajinski	2,818	1,251	44.39	2,677	1,094	40.87	-3.53
Češki	1,271	649	51.06	1,483	867	58.46	+7.40
Ukupno	456,444	171,799	41.30	467,545	208,570	44.61	+3.31

Prilog 2: Pregled izlaznosti birača na neposredne izbore za članove NSNM, 2014 – 2018, u %



Prilog 3: Polna struktura novoizabranih članova NSNM, u %

