

Dijalog o unapređenju izbornih uslova

Pregled postignutog: rezultati, polovični rezultati i propuštene prilike

Pripremio tim Centra za slobodne izbore i demokratiju
Februar 2020. godine

CeSID

Okvir dijaloga vlasti i opozicije: uvodne napomene

Tokom leta 2019. godine, Fondacija za otvoreno društvo i Fakultet političkih nauka pokrenuli su **dijalog između vlasti i opozicije u formi serije okruglih stolova o izbornim uslovima** u susret izborima koje Srbija dočekuje u atmosferi najavljenog bojkota dela opozicije, sa manjkom komunikacije između najvažnijih političkih aktera i dubokom polarizacijom u društvu.

Cilj okruglih stolova bio je pokretanje **širokog dijaloga o izborima** koji bi mogao da obezbedi unapređenje pojedinih segmenata izbornog sistema i izbornih uslova čak i u kratkom roku – pre održavanja predstojećih izbora. Na duži rok, očekivalo se da ovakav dijalog doprinese trajnom otklanjanju problema u izbornom sistemu kroz sveobuhvatnu reformu, kao i da doprinese uspostavljanju njegovog integriteta, učvršćivanju legitimiteta demokratske vlasti i jačanju poverenja građana u institucije i demokratski poredak. Na učešće u dijalogu bili su pozivani predstavnici relevantnih političkih stranaka, organizacije civilnog društva koje se bave izborima i stručnjaci iz akademske zajednice koji se bave ovim temama. Ukupno šest okruglih stolova obuhvatilo je teme **biračkog spiska i izborne administracije, finansiranja kampanja, pristupa medijima i obezbeđivanja biračkog prava**. Iako je svaka tema jednako važna, broj učesnika smanjivao se protokom vremena usled izostanka brzih rezultata ili rešenja, a u kontekstu bojkota koji je bio najavljen u isto vreme.

U oktobru 2019. godine, dijalog o unapređenju izbornih uslova između vlasti i opozicije „premešten“ je u novi okvir i format: u Narodnoj skupštini su do decembra iste godine održane ukupno **tri runde dijaloga pod pokroviteljstvom i uz moderaciju Evropskog parlamenta**. Stručni doprinos dijalogu, kao i u prethodnom slučaju, dali su stručnjaci iz civilnog društva, ali i predstavnici novoformirane Radne grupe za saradnju sa OEBS i ODIHR u koordinaciji i praćenju sprovođenja preporuka za unapređenje izbornog procesa. Predmet dijaloga bile su iste teme kao na Fakultetu političkih nauka, a kao osnov za razgovor korišćene su preporuke ODIHR-a i domaćih organizacija za posmatranje izbora. Po završetku svake runde dijaloga, objavljivani su zajednički zaključci predstavnika Evropskog parlamenta i Narodne skupštine, kao i **Tabele ispunjavanja obaveza**, sa pregledom vremenskih okvira, rezultata i zaključaka sa prethodnih runda dijaloga.

Uloga CeSID-a, kao i drugih organizacija civilnog društva koje su učestvovala u ovim procesima, bila je pružanje stručnog doprinosa dijalogu, kroz predlaganje mera za unapređenje izbornih uslova i načina njihove implementacije. **Tematski definisane preporuke** za koje se CeSID zalagao u dijalogu, a koje su nastale kao rezultat 22 godine iskustva u posmatranju izbora, dostupne su za preuzimanje na sledećim linkovima: *preporuke koje se odnose na finansiranje kampanja* - <https://bit.ly/2IV94uM>; *preporuke koje se odnose na pristup medijima* - <https://bit.ly/2ltOKSI>; *preporuke koje se odnose na izbornu administraciju i birački spisak* - <https://bit.ly/2kpypN7> i *preporuke koje se odnose na zaštitu i obezbeđivanje biračkog prava* - <https://bit.ly/2IV1jF7>.

Po završetku procesa, Vlada Republike Srbije obavezala se na **ispunjenje 17 opštih mera** u oblasti biračkog prava, izborne administracije, medija i finansiranja kampanja. Neke od prihvaćenih mera su već implementirane, a neke su u procesu i njihova puna primena, kako je predviđeno zaključkom, očekuje se do održavanja predstojećih izbora.

Po poslednjem zajedničkom zaključku EP i NSRS, predviđeno je da se druga faza dijaloga održi nakon parlamentarnih izbora 2020. godine. Ova faza bi trebalo da bude usredsređena na dugoročniji cilj unapređenja međustranačkog dijaloga unutar Narodne skupštine i na dalju reviziju sveukupnog izbornog okvira u skladu sa izveštajima Evropske komisije i ODIHR-a.

Pristup analizi

Koristeći logiku i pristup takozvanih semafor izveštaja, gde se napredak u određenim oblastima označava crvenom, žutom ili zelenom bojom (u zavisnosti od ostvarenih rezultata), poslednja izrađena [Tabela ispunjavanja obaveza](#) dominantno je zelena, uz poneku žutu boju (delimično ostvareno) i poneku aktivnost koja je označena napomenom „u toku“. Ipak, imajući u vidu da je dijalog predstavljao jedinstvenu priliku da se suštinski unapredi kvalitet izbornog procesa, od ključne je važnosti analizirati kvalitet rešenja na koje se Vlada obavezala u odnosu na očekivana i tražena rešenja koja su potekla od stručne javnosti, ali i analizirati ono što se u procesu dijaloga nije rešilo.

U tom smislu, predstojeća analiza **grupisaće rezultate dijaloga u tri kategorije, uzimajući pri tome kao referentnu vrednost preporuke i zahteve koji su potekli od CeSID-ovog ekspertskeg tima:**

- (1) Mere koje su usvojene u potpunosti ili delimično u skladu sa preporukama CeSID-a, odnosno one mere koje ostvaruju svrhu i suštinu date preporuke;
- (2) Mere koje uopšte nisu usvojene, iako su zagovarane;
- (3) Mere koje su usvojene u potpunosti van okvira dijaloga.

Pri analizi svake grupe mera, koristiće se tematski pristup, u skladu sa oblastima koje su razmatrane u okviru dijaloga na Fakultetu političkih nauka i uz posredovanje Evropskog parlamenta:

- (1) Birački spisak i izborna administracija;
- (2) Finansiranja kampanja,
- (3) Pristup medijima i
- (4) Obezbeđivanja biračkog prava.

Radi kompletnog uvida u rezultate dijaloga, u tekstu će biti taksativno navedene i mere koje su prihvaćene, a koje nisu potekle od CeSID-a, već od drugih organizacija.

CeSID-ove preporuke se u značajnom obimu preklapaju sa preporukama i predlozima drugih organizacija civilnog društva koje su učestvovala u dijalogu. Cilj teksta je da izmeri koliko usvojenih mera ostvaruje svrhu CeSID-ovih preporuka, pri čemu se ne tvrdi da su usvojene mere zasnovane isključivo na predlozima CeSID-a, niti da preporuke drugih organizacija nemaju jednaku vrednost.

Mere koje su usvojene u potpunosti ili delimično u skladu sa preporukama CeSID-a

Birački spisak i izborna administracija



od ukupno 10 mera koje je CeSID zagovarao sa ciljem unapređenja stanja u oblasti biračkog spiska i izborne administracije¹, delimično ili potpuno je usvojeno pet mera.



Tako će se na predstojećim pravilima po prvi put akreditovanim posmatračima omogućiti širi krug dozvoljenih radnji, među kojima je najvažnija **moгуćnost praćenja statističke obrade rezultata na svim nivoima**. To znači da će posmatrači imati pravo da prisustvuju procesu utvrđivanja rezultata u komisijama, ne samo na biračkim mestima, što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodna pravila. Osim toga, posmatrači će moći da prate rad i radnih grupa i radnih tela Republičke izborne komisije (*u daljem tekstu: RIK*) bez ograničenja, odnosno sve procedure od momenta primopredaje izbornog materijala pre glasanja do trenutka primopredaje izbornog materijala posle glasanja, uključujući tu i glasanje van biračkog mesta. Ova preporuka prihvaćena je u celosti, dok je preporuka koja se odnosi na **utvrđivanje preciznijih pravila za akreditovanje posmatrača** prihvaćena delimično, s obzirom da je RIK nešto preciznije utvrdio pravila o načinu akreditacije, ali ne i rokove u kojima se donosi odluka o akreditaciji, čime se nije uklonila neizvesnost u vezi sa dobijanjem ovlašćenja za posmatranje. Ostaje da se vidi da li će i ovo pitanje biti u potpunosti adresirano, s obzirom da se uređuje podzakonskim aktima (Uputstvom o sprovođenju izbora koje se usvaja po raspisivanju izbora). Po poslednjim aktivnostima RIK-a, zaključuje se da postoji volja i spremnost da se ovo pitanje uredi uz konsultaciju stručne javnosti.

Preporuka da se **sprovedu temeljne, standardizovane obuke članova biračkih odbora, odnosno njihovog stalnog sastava**, kako bi se sprečile nenamerne greške koje su posledica nedovoljnog znanja ili neznanja o procedurama, započeta je sa implementacijom u decembru 2019. godine kada je održano 28 obuka za instruktore, koji će naknadno prenositi znanje potencijalnim članovima biračkih odbora. Po evidenciji RIK-a, 539 osoba uspešno je završilo obuke, a od 30. januara započinje se novi ciklus obuka za potencijalne članove biračkih odbora. Iako do sada učinjeni naporu predstavljaju unapređenje postojeće prakse po kojoj se vršila samo opšta instruktaža od strane radnog tela RIK-a, koja suštinski nije bila dovoljna ni adekvatna, ova mera može se smatrati samo **delimično prihvaćenom**. Razlog za ovakvu klasifikaciju je činjenica da se ne može sa sigurnošću tvrditi koliki udeo članova biračkih odbora će proći obuku i kakvog će kvaliteta ta obuka biti. Sporno je i pitanje merenja stečenog znanja (odnosno verifikacije da su zaista stečena adekvatna znanja za sprovođenje izbora na biračkom mestu), imajući u vidu da se na sajtu RIK-a nalazi kompletan informativni test koji polaznici moraju da polože, sa obeleženim tačnim odgovorima.

¹ Osim deset mera koje je bilo moguće usvojiti do predstojećih izbora, CeSID je zagovarao i dugoročne mere profesionalizacije organa za sprovođenje izbora, uz jasnu odrednicu da te mere mogu biti predmet razgovora *nakon* izbora, s obzirom da podrazumevaju sistemske izmene u izbornim procedurama.

Osim obuke za potencijalne članove biračkih odbora, **prihvaćena je i preporuka** organizacije **obuka za službenike koji ažuriraju birački spisak**, kao izuzetno važan preduslov za kvalitetno i brzo ažuriranje jedinstvenog biračkog spiska, posebno u okolnostima čestih promena službenika². Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (u daljem tekstu: MDULS) usvojilo je plan obuka i počelo je sa sprovođenjem obuka za službene sekretare, odnosno za službenike koji vode zvanične matične knjige, a u istom cilju je pripremljen i distribuiran i detaljan Priručnik za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku.

Osim toga, Vlada se obavezala da će implementirati i preporuku o **organizaciji i implementiranju pravovremene, sveobuhvatne informativne kampanje za građane**. CeSID je predložio da kampanja obuhvati (1) informisanje o mogućnosti provere, izmene, upisa i brisanja iz biračkog spiska; (2) informisanje o izbornim pravilima i izbornim procedurama i (3) informisanje o načinu, vremenu i mestu glasanja, a posebno o dozvoljenim i nedozvoljenim radnjama, važećim i nevažećim listićima i o zaštiti biračkog prava. Po poslednjim informacijama, dobijenim od predstavnika Radne grupe, trenutno su u izradi promotivni spotovi i edukativni sadržaji koji će biti plasirani najširoj populaciji. Kvalitet i sadržina ovih materijala ne mogu se procenjivati u ovom trenutku, ali će CeSID pratiti aktivnosti RIK-a i MDULS-a po ovom pitanju i promeniti status mere, ukoliko za time bude potrebe.

* Osim prethodno spomenutih preporuka/prihvaćenih mera u ovoj oblasti, važno je navesti da su Tabelom obaveza i zaključkom RIK-a definisane i dodatne mere koje CeSID nije predložio u toku dijaloga, a čija implementacija, ukoliko bude adekvatna, može doprineti unapređenju izbornog procesa. Ove mere definisale su druge organizacije civilnog društva koje su učestvovalе u dijalogu, ili su zasnovane na ODIHR preporukama. To su **izmene pravila o radu biračkih odbora** (imenovanje člana biračkog odbora koji će biti zadužen za popunjavanje logičko-računskog), **skeniranje i objavljivanje zapisnika sa svih biračkih mesta na sajtu RIK-a** i davanje nadležnosti Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave da **nadgleda primenu propisa koji se odnose na jedinstveni birački spisak**.

Finansiranje izbornih kampanja



d ukupno devet preporuka u ovoj oblasti, na kraju procesa su delimično ili potpuno usvojene četiri mere. Ostale, suštinske, u startu su odbačene kao neprihvatljive.



Tri od četiri preporuke koje su (delimično) usvojene u okviru dijaloga odnose se na funkcionersku kampanju, odnosno na **uvođenje striktnije kontrole korišćenja javnih resursa u izornoj kampanji**, uključujući tu i proaktivniju ulogu Agencije za borbu protiv korupcije, **na zabranu vođenja kampanje u državnim institucijama i na zabranu vođenja stranačkih dužnosti u okviru radnog vremena**, uz obavezu da javni funkcioner uoči svakog obraćanja javnosti naglasi da li govori kao javni funkcioner ili kao predstavnik političkog subjekta.

² U Tabeli obaveza, ova mera podrazumeva obuku službenika uključenih u održavanje i ažuriranje Jedinstvenog biračkog spiska i unapređenje njihovih kapaciteta za rad na novom internet sajtu za informisanje građana o biračkom spisku

Ove mere usvojene su kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o javnim preduzećima, Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Kodeksa ponašanja državnih službenika. U *Kodeks ponašanja državnih službenika* i *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije* dodate su nove odredbe koje striktno **zabranjuju korišćenje poverenih javnih sredstava i resursa (automobila, prostorija, inventara), kao i javnih skupova i susreta** državnih funkcionera u svrhu promocije političkih stranaka, odnosno predstavljanja učesnika na izborima i njihovih izbornih programa, uz definiciju javnog resursa. *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, pored iste zabrane, **proširuje pojam izborne kampanje** i propisuje **preciznija i nešto šira ovlašćenja Agencije** – precizirani su rokovi za odlučivanje, dostavljanje dokumenata, obaveštavanje subjekata protiv kojih se vodi postupak i za objavljivanje rešenja na uvid javnosti. Konačno, ovaj set preporuka tretira i *Zakon o javnim preduzećima*, u kome se u razloge za razrešenje direktora javnog preduzeća sada ubrajaju i funkcionerska kampanja, obavljanje aktivnosti vezanih za promociju političkih stranaka/subjekata **u radno vreme**, vršenje pritiska na zaposlene u vezi sa podrškom političkim strankama/subjektima i nepreduzimanje radnji za sprečavanje navedenih radnji ukoliko se za njih znalo. U sklopu CeSID-ove preporuke koja se odnosila na zabranu obavljanja promocije političkih aktivnosti u toku radnog vremena, nalazila se i obaveza funkcionera da naglase u kom svojstvu se obraćaju javnosti, ali ona nije usvojena u toku dijaloga, pa se preporuka ne može smatrati u potpunosti usvojenom.

Četvrta usvojena preporuka odnosi se na **pooštravanje novčane kazne za javne funkcionere koji prekrše** odredbe člana 50 Zakona o sprečavanju korupcije, odnosno člana 29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije – po izmenama zakona, podignuta je minimalna novčana kazna za prekršaj ovih članova sa 50.000 na 100.000 dinara, čime je ovo delo izdvojeno kao teže od ostalih.

Preciziranje ili uvođenje pojmova kao što su javni resurs, izborna kampanja i troškovi izborne kampanje, kao i druge izmene zakona predstavljaju značajan pomak u odnosu na prethodne izborne cikluse. **Ostaje neizvesno pitanje primene propisa, što se može procenjivati tek od momenta početka izborne kampanje.**

Pristup medijima

U oblasti pristupa medijima, CeSID je predložio 10 mera, od kojih je na kraju procesa dijaloga delimično ili potpuno adresirano ukupno četiri.

Prva se odnosi na **formiranje Nadzornog odbora Narodne skupštine** koji bi vršio ovlašćenja propisana Zakonom o izboru narodnih poslanika - članovi ovog tela izabrani su tokom decembra, pet na predlog poslaničkih grupa i pet na predlog Vlade Republike Srbije. Iako je Nadzorni odbor zvanično formiran, mora se reći da u ovom trenutku postoji niz problema u vezi sa njegovim funkcionisanjem, za koje postoji dobra vera da će u predstojećem periodu biti adresirani. Tu se prvenstveno misli na činjenicu da se za sada ne zna kako će odbor funkcionisati, po kojoj metodologiji će raditi, koliko često će se sastajati, koliko će biti vidljiv u javnosti i koliko će kvalitetno raditi. Ista bojazan izražena je i u zaključku sa poslednje runde dijaloga u Narodnoj skupštini, gde se navodi da je neophodno obezbediti *transparentan, pravovremen i nepristrasan rad u okviru nadležnosti ovog tela, mnogo pre izbora.*



Osim Nadzornog odbora, CeSID je razvio i set preporuka koje se odnose na funkcionisanje Regulatornog tela za elektronske medije (REM): pokretanje procedure **kandidovanja novih članova REM-a**, sprovođenje **monitoringa medija** tokom trajanja kampanje (uz periodično i finalno izveštavanje) i **usvajanje novog Pravilnika** o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje ili neki drugi akt kojim bi se kontrolisalo ponašanje pružalaca usluga od strane REM-a.

Nakon organizacije javnog sastanka u Narodnoj skupštini, **nedostajuća tri člana REM-a** konačno su izabrana krajem decembra 2019. godine, čime je REM nakratko radio u punom sastavu. Imajući u vidu važnost ovog tela i neophodnost da ono funkcioniše transparentno, proaktivno i uz striktno poštovanje zakonskih odredbi, posebno zabrinjava činjenica da je u januaru sastav ovog tela ponovo „okrnjen“ – ostavkom dva člana Saveta. U izostanku zvaničnih obrazloženja razloga za ove korake, stiče se utisak da je reč o izvesnom zaobilazanju formule koja je dogovorena u okviru dijaloga – tzv. izbor 3+2 člana: tri nedostajuća i dva nova, po proceduri po kojoj se vrši (re)izbor članova kojima ističe mandat. Trenutno je u procesu izbor nova dva člana Saveta – održano je predstavljanje kandidata pred Odborom za kulturu i informisanje, a očekuje se usvajanje odluke po hitnom postupku.

Kada je reč o **monitoringu medija**, REM je usvojio nacrt Plana praćenja programa pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje za republičke, pokrajinske i lokalne izbore, koji podrazumeva 24-časovni monitoring programa javnih medijskih servisa (RTS1, RTS2, RTVI, RTV2, Radio Beograd I i Radio Novi Sad) i komercijalnih pružalaca medijskih usluga televizije sa nacionalnim pokrivanjem, uz mogućnost vršenja periodičnog nadzora ostalih pružalaca usluga televizije. Monitoring će pratiti nedeljni preseki sa podacima o zastupljenosti izbornih lista u dnevnim informativnim emisijama, centralnoj informativnoj emisiji i redovnim i specijalizovanim izbornim emisijama, kao i završni izveštaj o nadzoru koji će sadržati podatke o zastupljenosti izbornih lista za ceo predizborni period, kao i podatke o broju i postupanju Saveta po podnetim izbornim prijavama i podatke o broju političkih oglašnih poruka. Ostaje da se vidi koliko će REM biti proaktivan u toku izborne kampanje.

Konačno, CeSID-ova preporuka o usvajanju **novog Pravilnika** o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje ili nekog drugog akta kojim bi se kontrolisalo ponašanje pružalaca usluga od strane REM-a usvojena je parcijalno, s obzirom da se REM opredelio za formulisanje dva odvojena dokumenta: obavezujućeg pravilnika koji se odnosi *isključivo na javne medijske servise* i koji suštinski ne predstavlja značajno unapređenje prethodnog pravilnika, i neobavezujućih preporuka za *komercijalne emitere*. Posebno sporna je odredba u Pravilniku koja propisuje da se u slučaju da je više podnosilaca izbornih lista ili kandidata zainteresovano za emitovanje političkih oglasa, a da ne postoje tehnički uslovi da se to ispuni u celosti, vreme namenjeno političkom oglašavanju raspodeljuje srazmerno njihovoj *iskazanoj zainteresovanosti*. Nije jasno kako se meri ova zainteresovanost, što ostavlja prostor za proizvoljna tumačenja.

** U Tabeli obaveza se kao jedna od mera navodi usvajanje novog propisa zasnovanog na primerima najbolje prakse za emitere, kako bi se obezbedio pravičan pristup i izveštavanje tokom izborne kampanje. Tokom poslednje runde dijaloga uz posredovanje predstavnika Evropskog parlamenta, konstatovano je da novi propisi mogu biti tema nakon konstituisanja novog saziva Narodne skupštine Republike Srbije, odnosno nakon izbora.*

Ostalo je otvoreno i pitanje pojašnjavanja pravila o političkom marketingu unutar postojećeg zakonodavstva kako bi se obezbedili ravnopravan pristup, tretman i transparentnost. Ove teme mogu biti predmet druge faze dijaloga, koja je najavljena za period nakon izbora.

Obezbeđivanje biračkog prava

Kada je reč o oblasti obezbeđivanja biračkog prava, CeSID je predložio ukupno pet mera, od kojih su dve prihvaćene. Jedna preporuka nije ostvarena u potpunosti zbog realnih ograničenja.

2/5

Prva preporuka se odnosi na usvajanje **internih akata u sistemu javne uprave, lokalne samouprave i javnih preduzeća koji bi jasno definisali mere zaštite službenika ili zaposlenih** od pritisaka političkih stranaka/ političara i predviđanje jasnih sankcija za one koji se o tu odredbu ogluše. Ova mera prihvaćena je i implementirana kroz prethodno spomenute aktivnosti – izmene i dopune Zakona o javnim preduzećima i izmene i dopune Kodeksa državnih službenika.

Druga preporuka odnosi se na obavezu da **svako biračko mesto bude pristupačno osobama sa invaliditetom**, s obzirom da je, po podacima CeSID-a iz 2017. godine, svega 45% biračkih mesta bilo pristupačno. Imajući u vidu da na nivou Srbije ima preko 8.000 biračkih mesta, objektivno nije moguće očekivati da se do predstojećeg izbornog procesa izvrši zamena biračkih mesta tako da sva budu pristupačna osobama sa invaliditetom. Kao početni korak, Republička izborna komisija je, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, usvojila odluku o proceni pristupačnosti biračkih mesta u Republici Srbiji. Procena je trenutno u toku i zasniva se na Vodiču za procenu pristupačnosti, sa ciljem poboljšanja uslova pod kojima birači ostvaruju svoje izborno pravo na biračkim mestima, sa posebnim osvrtom na unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u izbornom postupku. Procena se vrši u 161 jedinici lokalne samouprave, u kojima su formirani timovi stručnjaka (ukupno 843, od čega su 132 osobe sa invaliditetom). Izveštaj o proceni pristupačnosti očekuje se tokom februara.

* Pored prethodno spomenutih preporuka/prihvaćenih mera u ovoj oblasti, važno je navesti da su Tabelom obaveza i zaključkom RIK-a definisane i dodatne mere koje CeSID nije predložio u toku dijaloga, a čija implementacija, ukoliko bude adekvatna, može doprineti unapređenju izbornog procesa. Ove mere definisale su druge organizacije civilnog društva koje su učestvovalе u dijalogu, ili su zasnovane na ODIHR preporukama. To su **omogućavanje pristupa izvodima iz biračkog spiska nakon glasanja, na zahtev građana** (mogućnost da svaki glasač proveri da li je u izvodu iz biračkog spiska evidentiran da je glasao ili nije) i pravo ovog tela da **ponovi glasanje na svim biračkim mestima na kojima nisu mogli da budu utvrđeni rezultati glasanja** zbog neispravno popunjenih zapisnika (do sada su izbori na tim biračkim mestima poništavani, bez ponovnog glasanja).

Propuštene prilike: mere koje nisu usvojene iako su zagovarane

Birački spisak i izborna administracija

CeSID se u toku dijaloga zalagao (i nastaviće da se zalaže) za dodatno podizanje transparentnosti rada Republičke izborne komisije kroz **objavljivanje zapisnika sa sednica RIK-a** koje su otvorene za javnost (trenutno su dostupni samo sažeci), ali i za podizanje transparentnosti podataka iz biračkog spiska kroz **obavezno izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima**, u svim jedinicama lokalne samouprave.

Osim toga, s obzirom da ne postoje jasni kriterijumi za lica koja postaju članovi biračkih odbora, što vrlo često dovodi do situacija da se u biračkim odborima nalaze lica koja nisu dovoljno stručna ili nemaju dovoljno iskustva u sprovođenju izbora, CeSID je definisao i preporuku da se **podzakonskim aktom definišu jasni i profesionalni kriterijumi za članove biračkih odbora**. Procena je da bi se ovakvom profesionalizacijom značajno uticalo na bolje, kvalitetnije i pravilnije sprovođenje izbornog procesa.

Posebna preporuka odnosila se na neophodnost vršenja **revizije biračkog spiska, odnosno uparivanja svih baza**, na osnovu jasno i precizno određene metodologije, kako bi se smanjilo veliko nepoverenje prema ovom dokumentu i podacima koji se u njemu nalaze. Važno je reći da se sa ovim procesom započelo - formirana je i radna grupa koja je usvojila metodologiju za verifikaciju biračkog spiska. Ipak, njen mandat istekao je 31. decembra, bez daljih rezultata.

Konačno, kao posebno važnu, CeSID je zagovarao i preporuku koja se odnosi na **omogućavanje Republičkoj izbornoj komisiji da pokreće postupke po službenoj dužnosti**. Razlog za ovakvu preporuku leži u činjenici da trenutno zakonodavstvo ne omogućava izbornoj administraciji da u cilju zaštite izbornog prava pokreće postupke po službenoj dužnosti protiv različitih subjekata, čime veliki broj prekršaja i povreda zakona ostaje bez adekvatne sankcije.

Dugoročno, CeSID se zalaže za sistemske i korenite promene izborne administracije: (1) formiranje profesionalne, trajne izborne administracije koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izborni proces, sa jasnim kriterijumima za rad u administraciji i sa mandatom dužim od trajanja jednog izbornog ciklusa; (2) proširivanje kruga nadležnosti RIK-a i na kontrolu finansiranja, medije i vođenje biračkog spiska i (3) omogućavanje zakonodavne inicijative u oblasti izbornog prava. Kompletan predlog, sa objašnjenjima, dostupan je za preuzimanje na linku: <https://bit.ly/2UfA4nK>. CeSID-ov tim je na stanovištu da sistemske promene načina na koji funkcioniše izborna administracija predstavljaju najbolji način za rešavanje postojećih problema, ali da je ovo tema koju treba otvoriti nakon izbora, odnosno u drugoj fazi dijaloga.

Finansiranje izbornih kampanja

Pet je veoma važnih mera u oblasti finansiranja izbornih kampanja koje se nisu našle na listi mera na koje se Vlada Republike Srbije obavezala u procesu dijaloga o unapređenju izbornih uslova. To su **obaveza da Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje sopstvene izveštaje iz monitoringa finansiranja kampanje u jasno određenom roku**, a najduže 60 dana nakon objavljivanja konačnih rezultata izbora, zatim **preciziranje sadržaja i specifikacije troškova u izornoj kampanji** (u ukupno 10 kategorija umesto u postojeće četiri), kako bi izveštaji bili koherentni i prikazani na jasan i razumljiv način, kao i **obaveza uvođenja tripartitne verifikacije troškova političkog oglašavanja**. Poslednja pomenuta preporuka zasnovana je na činjenici da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole, s obzirom da ova stavka čini više od 70% ukupnih troškova. U takvom kontekstu, CeSID se zalagao da se uslovi koje su mediji pružili svim političkim subjektima učine javno dostupnim, kao i visina oglašivačkih troškova i izveštaji o realizaciji medijskih planova, kako bi se suštinski verifikovali troškovi koji su predstavljeni u izveštajima.

Osim prethodno navedenih, CeSID se zalagao i za **obavezu periodičnog izveštavanja tokom izborne kampanje**, kako bi se omogućio transparentniji uvid u troškove političkih subjekata i omogućila efikasnija kontrola. Na ovaj način, bez čekanja da se objave konačni izveštaji o finansiranju političkih subjekata, omogućilo bi se pravovremeno delovanje i pozivanje političkih subjekata na odgovornost.

Konačno, kako bi se umanjili izazovi i problemi sa pritiscima na birače, ali i kako bi se smanjile mogućnosti za kupovinu glasova, CeSID je predlagao da se u posebnom članu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti jasno **definišu aktivnosti koje su zabranjene i koje politički subjekti ne bi smeli da obavljaju u kampanjama** – poput organizacije lekarskih pregleda i humanitarnih aktivnosti, koje neretko predstavljaju izvor pritiska na birače.

Pristup medijima

Polazeći od stava da je do sada ključni problem sa medijskim zakonima bila njihova primena u praksi, odnosno njihova nekonzistentna primena, a u manjoj meri pravni okvir sam po sebi, CeSID je predložio nekoliko važnih mera koje bi suštinski unapredile postojeće stanje. Prva među njima je da se **jasno definiše odredba da svi mediji imaju obavezu da, uoči izbora, javno objave cenovnike političkog oglašavanja** koji bi bez diskriminacije jednako važili za sve političke subjekte, pod identičnim uslovima (ova mera blisko je povezana sa predlogom o uvođenju tripartitne verifikacije troškova). Za kontrolu ovog pravila bila bi nadležna Agencija za borbu protiv korupcije, a samo implementiranje mere podrazumevalo bi minorne izmene zakona. Još jedna izmena zakona rezultirala bi i preciziranjem Zakona o oglašavanju i regulisanjem **političkog oglašavanja van kampanje** – trenutni propisi ostavljaju prostor za prikriveno oglašavanje i ne regulišu oglašavanje van kampanje u štampanim, onlajn i OOH medijima.

U ovoj grupi nalazi se i preporuka da se **institut izborne tišine skрати na 24h**, što bi kontrolisala nadležna tela (RIK, REM i Nadzorni odbor), ali i **propisivanje novčane kazne za sve subjekte koji prekrše izbornu tišinu**, čime bi se rešio propust zakonodavca. Podsećanja radi, Zakon o izboru

narodnih poslanika propisuje sankciju za objavljivanje procene rezultata izbora ili prethodne rezultate izbore u periodu od 48h pred izbore, ali ne i sankciju za kršenje zabrane izborne propagande preko sredstava javnog obaveštavanja i javnih skupova.

Preostale dve, takođe neusvojene mere, odnosile su se na REM, odnosno na (1) **definisanje jasnih i kratkih rokova u Statutu REM-a za odlučivanje o prijavama, uz obavezu da REM jednom u 15 dana tokom kampanje obaveštava javnost o donetim odlukama** i (2) propisivanje **zakonske** obaveze da REM tokom kampanje mora da sprovodi sistemski monitoring medija, **sankcioniše eventualna kršenja u veoma kratkim rokovima (do 72h) i o tome obaveštava javnost**. U slučaju druge preporuke, problem je u tome što ni na jedan način nije propisana obaveza kratkih rokova za reagovanje REM-a, niti je zakon izmenjen tako da omogući bolji i kvalitetniji rad ove institucije.

Obezbeđivanje biračkog prava

Iako obezbeđivanje biračkog prava pripada grupi problema čije ozbiljnije rešavanje traži sistemski pristup, duži vremenski period i zajedničke napore različitih državnih institucija, kao i promenu izbornih akata, CeSID je definisao pet preporuka koje su mogle da budu adekvatno adresirane do predstojećih izbora. Od tih pet, tri nisu uzete u razmatranje.

Jedna od ovih mera se odnosi na uvođenje jasne **zabrane vođenja paralelnih evidencija na biračkom mestu od strane članova biračkog odbora**, ne računajući tu trenutnu mogućnost da se *upisivanjem crtica na posebnoj listu hartije vodi evidencija o izlaznosti birača i da podatke o izlaznosti saopštavaju svim članovima biračkog odbora*. Ovo pitanje moglo je veoma lako da se reši – kroz unošenje odredbe u podzakonska akta, odnosno Pravila o radu biračkog odbora ili Uputstvo o sprovođenju izbora, koje RIK usvaja nakon raspisivanja izbora. Tu je i preporuka za uvođenje **kupona sa serijskim brojem na glasački listić**, koji bi član biračkog odbora otepio u momentu predaje listića glasaču. Na taj način, osim što se ni na jedan način ne ugrožava tajnost glasanja, sprečavaju se i manipulacije sa iznošenjem i ponovnim unošenjem listića na biračko mesto. Konačno, kao i u slučaju izborne administracije, i u ovoj oblasti je data preporuka koja se odnosi na **omogućavanje Republičkoj izbornoj komisiji da pokreće postupke po službenoj dužnosti**.

Mere koje su usvojene van okvira dijaloga

Treća i poslednja runda dijaloga pod pokroviteljstvom Evropskog parlamenta održana je u polovinom decembra 2019. godine, na kojoj je *procenjeno šta je ostvareno od novembarskog drugog međustranačkog dijaloga i apelovano je da se preuzmu konačni koraci kako bi se ispunile obaveze (iz Tabele ispunjavanja obaveza) i unapredili uslovi za održavanje parlamentarnih izbora 2020. godine*. Uz postignut konsenzus u vezi sa vremenskim rokovima i insistiranje na konkretnim koracima kako bi se ostvarile sve obaveze utvrđene tokom sastanka, *kako bi se svim akterima, posebno građanima*

Srbije, dala prilika da imaju veće poverenje u integritet izbornog okvira, očekivalo se da će se do raspisivanja izbora preduzimati radnje kako bi se dogovorene mere ostvarile.

Međutim, po inicijativi poslaničke grupe SNS, u proceduri u Narodnoj skupštini neočekivano su se našli predlozi zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima – bez javne rasprave, javnog slušanja ili šireg javnog dijaloga o predloženim izmenama. Uz nekoliko amandmana, izmene i dopune su nakon jedne sednice u plenumu usvojene u Narodnoj skupštini 09. februara 2020. godine. Osim predloga poslaničke grupe SNS, istovremeno je razmatran, odnosno izglasan i predlog koji je potekao od poslanice Gordane Čomić. **Ovim su u veoma kratkom periodu, neposredno pred izbore, napravljene izuzetno važne promene u izbornom sistemu Srbije, bez šire javne rasprave i konsenzusa među političkim akterima, suprotno dobroj praksi i mišljenju civilnog društva: (1) smanjen je cenzus, (2) izmenjena su pravila o roku za održavanje lokalnih izbora, (3) izmenjena su pravila za učešće stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu i način raspodele mandata manjinskim listama i (4) podignute su kvote za učešće manje zastupljenog pola na izbornim listama.**

1) Spuštanje cenzusa sa 5% na 3% - član 81 stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 40 stav 4 Zakona o lokalnim izborima

Prva važna izmena odnosi se na promene cenzusa, kao jednog od nosećih elemenata izbornog sistema. Ukoliko se za trenutak ostavi po strani izuzetno sporan način izmene zakona, **spuštanje cenzusa** bi u praksi i u uslovima manje polarizovane atmosfere i izostanka bojkota trebalo da ima pozitivan efekat na pluralnost, odnosno predstavljenost političkih stranaka u nacionalnom i u lokalnim parlamentima. Približno isti argumenti nalaze se u obrazloženju dostavljenom Parlamentu. Ipak, u specifičnoj situaciji u kojoj se Srbija trenutno nalazi, sa najavljenim bojkotom najvećih opozicionih političkih stranaka, spuštanje cenzusa se dominantno tumači kao neka vrsta saniranja posledica ove strategije, odnosno kao ohrabrenje za veći broj političkih aktera da u povoljnijim uslovima za osvajanje poslaničkih mesta učestvuju na izborima. Čak i ukoliko se ovaj motiv odbaci kao neistinit, i dalje postoji čitav set spornih stvari među kojima su najvažniji način i trenutak izmene (netransparentno i tri meseca pred izbore). U tom smislu, mogu se postaviti pitanja – na koji način se došlo do predloga od 3%, zašto nisu razmatrani i predlozi koji su ranije potekli od stručne javnosti (na primer, pitanje stepenastog cenzusa), da li su rađene bilo kakve analize pre podnošenja predloga i zašto se pristupa parcijalnim izmenama stubova izbornog sistema. Ovakve izmene zapravo predstavljaju odstupanje od dobrih praksi u promenama izbornog sistema, a to su nalaženje kompromisa, usvajanje izmena van izborne godine (ili ukoliko je već izborna godina, odlaganje primene novih normi do sledećih izbora) i izmene bez političkih pritisaka.

2) Izmena pravila o roku za održavanje lokalnih izbora – član 2 stav 2 Zakona o lokalnim izborima

Druga izmena odnosi se na Zakon o lokalnim izborima, u kome se odredba da se izbori moraju **sprovести najkasnije 30 dana pre kraja mandata odbornika kojima ističe mandat** zamenjuje odredbom da se izbori za odbornike moraju **raspisati najkasnije 45 dana pre kraja mandata odbornika kojima ističe mandat**. Po obrazloženju usvojenih izmena, ovom merom stalo se na stanovište da je važnije odrediti krajnji rok za raspisivanje izbora nego za sprovođenje, kao i da ovakvo rešenje omogućava veću fleksibilnost u pogledu određivanja roka za raspisivanje, a samim tim i u pogledu određivanja dana održavanja lokalnih izbora. Ovo rešenje, kako se navodi u obrazloženju, može biti korisno i od praktičnog značaja u određenim političkim

okolnostima. Čini se ipak da je predložena izmena kontekstualna i prilagođena potencijalnoj potrebi ranijeg raspisivanja lokalnih izbora, a dodatni problem predstavlja uvođenje drugačije prakse u odnosu na pravila o raspisivanju izbora za narodne poslanike - u ovom zakonu zadržava se prethodna odredba da se izbori za poslanike održavaju najkasnije 30 dana pre isteka mandata poslanika kojima ističe mandat. Ostaje nejasna intencija podnosioca predloga koji u slučaju lokalnih izbora pridaje veću važnost jednom elementu (krajnji rok za raspisivanje izbora), a u slučaju parlamentarnih izbora drugom elementu (krajnji rok za sprovođenje izbora). Ostaje nejasno i zašto se u slučaju lokalnih izbora insistira na većoj fleksibilnosti rokova, čime se ostvaruje praktični značaj u određenim političkim okolnostima, dok takvog insistiranja u slučaju parlamentarnih izbora nema. Ova tema bila je potpuno zanemarena tokom sednice Narodne skupštine na kojoj su se razmatrali predlozi, pa dodatna obrazloženja ili objašnjenja nisu pružena.

3) Izmene koje se odnose na stranke nacionalnih manjina – član 81 stavovi 2-4 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 40 stavovi 5-8 Zakona o lokalnim izborima

Treća izmena odnosi se na **stranke i koalicije nacionalnih manjina**, koje će od sada morati da deluju u nešto drugačijim okolnostima nego do sada. Ove promene podrazumevaju nekoliko važnih i spornih stvari. Najpre, Republička izborna komisija će imati striktno propisano pravo da utvrđuje da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalne manjine³, i o tome će donositi posebno rešenje pri proglašenju izborne liste. Za razliku od predloga izmena i dopuna, koji je predviđao da će se *utvrđivanje vršiti na osnovu potvrde koju podnosiocu izdaje odgovarajući nacionalni savet nacionalne manjine, a na predlog podnosioca liste, čime bi se nacionalnim savetima praktično propisuje nova nadležnost koja nije definisana krovnim zakonom*, usvojeno rešenje predviđa mogućnost da RIK u ovom procesu konsultuje nacionalni savet nacionalne manjine koji o ovom pitanju može dati mišljenje. Na lokalnom nivou propisuje se i dodatni uslov da bi podnosilac izborne liste mogao imati položaj stranke nacionalne manjine - da prema podacima poslednjeg popisa na teritoriji te opštine/grada žive pripadnici nacionalne manjine koju ta lista reprezentuje. Razloge za ovakve izmene podnosilac nalazi u potrebi *sprečavanja zloupotrebe statusa političke stranke nacionalne manjine od strane političkih činilaca čije delovanje u praksi nije usmereno u navedenom pravcu, već za cilj ima dobijanje mogućnosti učesća u raspodeli mandata bez primene izbornog cenzusa*. Međutim, usvojene izmene su sporne iz više razloga, koje je važno detaljno obrazložiti.

Kada je reč o **ovlašćenju RIK-a da utvrđuje položaj stranke nacionalne manjine u izbornom procesu**, dosadašnja praksa pokazuje koliziju pravnih shvatanja Republičke izborne komisije i Upravnog suda, kao drugostepenog organa za žalbe. Podsećanja radi, Zakon o političkim strankama jasno utvrđuje položaj i proceduru osnivanja političke stranke nacionalne manjine, kao i sadržinu osnivačkog akta, elemente statuta i druge elemente, uključujući tu i da se politička stranka obavezno upisuje u Registar političkih stranaka. Registar vodi Ministarstvo, a u njega se obavezno upisuje i položaj političke stranke nacionalne manjine u smislu ovog zakona. Upisom u registar, stranka nacionalne manjine funkcioniše u tom statusu, do momenta brisanja stranke, nakon prestanka njenog postojanja, o čemu takođe odlučuje Ministarstvo. Ovaj zakon istovremeno propisuje i da je Registar javan, te da

³ Odnosno da li je podnosiocu liste osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa međunarodno pravnim standardima.

se svako može pouzdati u tačnost podataka upisanih u Registar (član 32). Međutim, RIK je zauzeo stanovište koje je zasnovano na veoma širokom tumačenju odredbe iz člana 81 Zakona o izboru narodnih poslanika, koji glasi: *o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste*. Vodeći se širokim tumačenjem ove odredbe, RIK je u prethodnim izbornim ciklusima utvrđivao da li se stranci nacionalne manjine može dati taj položaj u izbornom ciklusu proveravanjem njenih aktivnosti i procenjivanjem da li ona zaista zastupa interese nacionalne manjine (npr. uvidom u sajt)⁴. Ovakvo shvatanje, koje je rezultiralo odbijanjem utvrđivanja položaja stranke nacionalne manjine u nekoliko slučajeva, završilo je 2016. godine i na Upravnom sudu koji je zauzeo jasan pravni stav u aprilu 2016. godine: *politička stranka podnosilac izborne liste, koja je upisana u Registar političkih stranaka kao stranka nacionalne manjine, odnosno koalicija takvih stranaka, u izbornom postupku ima položaj stranke nacionalne manjine, ukoliko predloži da joj se takav položaj utvrdi*. Dakle, Upravni sud je stao na stanovište da se podaci iz Registra uzimaju kao tačni i pouzdani, te da RIK ne može svojevoljno utvrđivati ovaj status. Ipak, predloženim rešenjem, sada se RIK-u jasno propisuje pravo utvrđivanja ovog statusa (na osnovu potvrde nacionalnog saveta nacionalne manjine), protivno pravnom stavu koji je ranije zauzeo Upravni sud. Ovom izmenom dolazi se u situaciju pravne nesigurnosti, s obzirom da dva zakona (Zakon o političkim strankama i Zakon o izboru narodnih poslanika) propisuju odredbe koje su među sobom isključujuće.

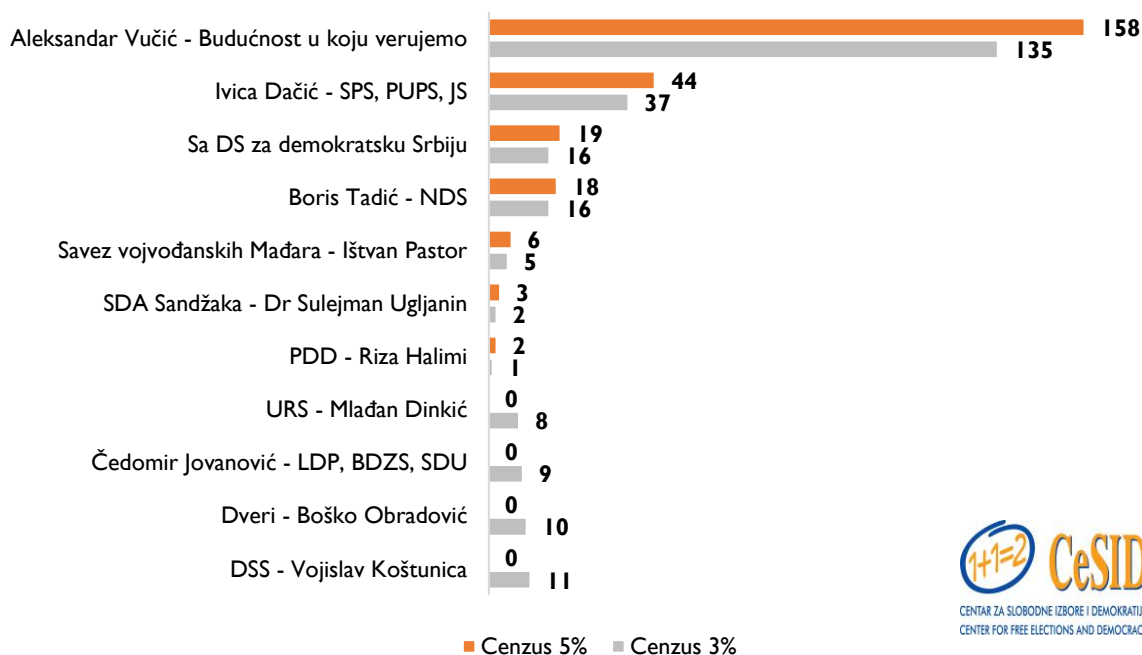
RIK-u je, na osnovu usvojenih izmena, ostavljena i mogućnost da **zatraži mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine (u daljem tekstu: NSNM) o tome da li je podnosilac izborne liste politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina**. Ovo rešenje je bolje u odnosu na prvobitno predviđeno, koje je podrazumevalo diskreciono ovlašćenje NSNM da strankama nacionalnih manjina izdaju potvrde o statusu, iako se ne može sa sigurnošću predvideti kako će ovaj proces izgledati u praksi. Ova izmena otvara određeni prostor za pravnu nesigurnost, imajući u vidu da su NSNM organizacije koje su izuzetno politizovane - članovi nacionalnih saveta biraju na neposrednim izborima ili putem elektorske skupštine na kojima učestvuju registrovane političke stranke nacionalne manjine, grupe birača ili udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina. Takođe, ostaje nejasno da li je RIK dužan da uvaži mišljenje koje mu dostavi NSNM o svakoj pojedinačnoj stranci ili koaliciji stranaka nacionalne manjine.

Ono što je posebno sporno je uvođenje **novog načina za raspodelu mandata za stranke nacionalnih manjina**. Naime, stav 2 člana 81 Zakona o izboru narodnih poslanika i stav 5 člana 40 Zakona o lokalnim izborima propisuju da „*političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%*”. I do sada je važila odredbe da stranke nacionalnih manjina učestvuju u

⁴ Osim ovoga, sve stranke nacionalnih manjina dužne su da istaknu i predlog da im se taj položaj potvrdi, kao i da dostave svoj program, statut i druga dokumenta.

raspodeli mandata i kada su dobile manje od predviđenog cenzusa (ranije 5%), ali uvećanje količnika svih izbornih lista nacionalnih manjina za 35% predstavlja potpuni novitet, neuobičajen u praksi. Ovakvo rešenje predložio je Savez vojvođanskih Mađara na sednici Narodne skupštine, kao meru koja je „obezbeđuje adekvatniju zastupljenost političkih predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini, što predstavlja i dodatnu afirmaciju ustavnog pravila iz Ustava Republike Srbije, prema kome se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom”. Čini se da je ovakva reakcija nastala kao posledica uverenja da će smanjenje cenzusa uticati na podizanje apsolutne vrednosti mandata, a samim tim i izbornog praga, čime bi se otežao ulazak stranaka nacionalnih manjina u parlament. Pri proveru ove tvrdnje, CeSID je analizirao rezultate izbora iz 2014. i 2016. godine, uz primenu cenzusa od 3% i došao do zaključka da u slučaju okolnosti da cenzus prelazi veliki broj lista (kao što bi bilo 2014. godine), smanjeni cenzus zaista utiče na smanjenje broja mandata strankama nacionalnih manjina – tri manjinske liste osvojile bi 8 mandata, umesto 11. Očekivano, zbog ulaska većeg broja stranaka u parlament, smanjuje se broj osvojenih mandata i strankama koje nisu manjinske (videti grafikon ispod).

Raspodela mandata na izborima 2014. godine
 cenzus 5% vs cenzus 3%



Sa druge strane, smanjeni cenzus ne bi ni na jedan način uticao na raspodelu mandata na izborima 2016. godine, s obzirom da su sve liste koje su ostale ispod cenzusa od 5%, ostale i ispod 3%. Dakle, ostaje potpuno nejasno koje je utemeljenje za dodatno ponderisanje glasova nacionalnih manjina, čime se zapravo dolazi u situaciju da broj osvojenih glasova ne odgovara broju osvojenih mandata.

Kada je reč o izmeni Zakona o lokalnim izborima, da *podnosilac izborne liste može imati položaj političke stranke nacionalne manjine samo ako prema podacima poslednjeg popisa stanovništva na teritoriji jedinice*

lokalne samouprave žive pripadnici nacionalne manjine koju reprezentuje, ona je prethodno obrazložena opravdanom potrebom da političke stranke nacionalnih manjina u tom statusu učestvuju samo na izborima u sredinama gde ima pripadnika nacionalnih manjina koje reprezentuju. Ovde je važno navesti stav Upravnog suda (april 2016. godine), koji je i o ovom pitanju već odlučivao i procenio da ovakav pristup nije zakonit: *Sud nalazi da broj pripadnika nacionalne manjine na teritoriji određene jedinice lokalne samouprave, kao ni zastupljenost pripadnika nacionalne manjine nisu propisani kao kriterijumi za odlučivanje o priznavanju položaja političke stranke nacionalne manjine.* Takođe, Sud je zauzeo i jasno stanovište: (...) imajući u vidu **Ustavom Republike Srbije zagantovana prava nacionalnih manjina na zaštitu svojih prava i interesa na celokupnoj teritoriji Republike Srbije**, Sud nalazi da politička stranka koja je registrovana kao politička stranka nacionalne manjine, u skladu sa aktom o registraciji i statutom i programom stranke, može da učestvuje na lokalnim izborima na celokupnoj teritoriji Republike Srbije, kao stranka nacionalne manjine (...). Iako se sada ovaj uslov propisuje zakonom, čime bi prvi stav Upravnog suda o nepoznavanju zastupljenosti i broja pripadnika nacionalne manjine u JLS mogao i biti stavljen van snage, predložena izmena je i dalje veoma sporna jer je ograničavajuća, a time i protivna ustavnom pravu nacionalnih manjina da svoje interese i prava štite na teritoriji cele države.

4) Kvote za manje zastupljeni pol na izbornim listama – član 40a stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika i član 20 stav 3 Zakona

U cilju podsticanja većeg prisustva žena u politici, kako je objašnjeno u obrazloženju predložene izmene, u Narodnoj skupštini je usvojena i odredba da „na izbornoj listi mora biti 40% manje zastupljenog pola. Među svakih pet kandidata po redosledu na listi (prvih pet mesta, drugih pet mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po dva kandidata – pripadnika onog pola koji je manje zastupljen na listi.“ Ovo rešenje postalo je sastavni deo i Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima, čime se ova obaveza propisuje za sve liste za učešće i na lokalnim i na parlamentarnim izborima.

Zaključak

O izornoj administraciji, pristupu medijima, finansiranju kampanja i zaštiti biračkog prava kao najvažnijim temama za unapređenje izbornih uslova, razgovaralo se šest meseci – najpre uz posredovanje civilnog društva, a zatim uz posredovanje Evropskog parlamenta. Na ukupno devet sastanaka vlasti i opozicije, obećano je ispunjenje 17 opštih mera, u koje je grupisan značajno veći broj preporuka koje su definisali ODIHR i organizacije civilnog društva koje su učestvovala u dijalogu. Od zbirno 34 preporuke koje je predložio CeSID, delimično ili potpuno je adresirano 15.

Šta je na kraju učinjeno?

Na papiru, ostvaren je važan napredak: sledeće izbore bi trebalo da dočekamo sa nešto boljom zaštitom biračkog prava, uz bolje obučene biračke odbore i službenike koji vode birački spisak, veću transparentnost rada izborne administracije i malo bolje uređene podzakonske akte koji se odnose na tok izbora. Takođe, uz izmene seta zakona kojima se tretira funkcionerska kampanja, kreiranje Nadzornog odbora i kampanju informisanja građana i uz striktno sprovođenje novih rešenja, predstojeći izbori bi trebalo da budu barem za nijansu demokratičniji.

U praksi, ostaje upitno koliko će kvalitetno i adekvatno mere biti primenjene. Podsetimo, ni do sada nisu (u svim oblastima) problem bili zakoni, već njihovo neprimenjivanje ili nekonzistentno primenjivanje, što je bila posledica pasivnosti institucija. U tom smislu, vrlo je teško očekivati radikalnu promenu u ovako kratkom periodu, posebno imajući u vidu da je propuštena prilika da se funkcionisanje institucija kao što su REM i Agencija za borbu protiv korupcije suštinski unaprede i poboljšaju. Osim toga, ostali su nerešeni problemi pritisaka na birače, obezbeđivanja potpune ravnopravnosti izbornih učesnika u medijima i nepoverenja u birački spisak. Kada se tome pridodaju i najskorija dešavanja, kao što su proizvoljne izmene zakona i usvajanje normi koje su prilagođene kontekstu i trenutnim političkim okolnostima, stiče se utisak da se **rezultati dijaloga mogu definisati samo kao početni, prelazni korak ka suštinskom doprinosu uspostavljanju integriteta izbornog procesa, učvršćivanju legitimiteta demokratske vlasti i jačanju poverenja građana u institucije.**

Konačnu procenu doprinosa dijaloga poboljšanju izbornih uslova CeSID će napraviti po završetku svih izbornih radnji. Tek tokom kampanje i okončanjem proglašenja rezultata, steći će se kompletan uvid u ponašanje nezavisnih institucija, medija, političkih aktera i državnih organa. Za ove potrebe, CeSID je razvio i detaljnu metodologiju praćenja implementacije usvojenih mera.