

Septembar
2020

Finalne preporuke za unapređenje izbornog procesa

PARLAMENTARNI IZBORI, JUN 2020. GODINE

*Junski izbori ponovo su potvrdili neophodnost odabira i primene **drugačijih ili novih rešenja u organizaciji i sprovođenju izbora**. Neophodno je učiniti napore da se sva akta koja tretiraju izbornu materiju međusobno usaglase i usklade, kako ne bi dolazilo do kontradiktornih postupanja i odluka. Ovde se posebno misli na preciznije i bolje definisanje nadležnosti različitih izbornih organa, preciziranje rokova koji moraju da se ispoštuju i usaglašavanje različitih zakona, propisa, pravilnika i drugih podzakonskih akata u celokupnoj materiji koja se posredno ili neposredno odnosi na izbore.*

*Imajući u vidu specifičnosti nedavno održanih izbora, ali i nalaze i zaključke iz ranijih izbornih ciklusa, **CeSID je definisao set preporuka čija bi implementacija doprinela poboljšanju kvaliteta izbornog procesa**. Preporuke su podeljene na praktične, tj. one koje se mogu sprovesti relativno lako u periodu do sledećih izbora i dugoročne, tj. one koje zahtevaju sistemske promene i odnose se na izbornu administraciju, kandidovanje izbornih učesnika, finansiranje kampanja, pristup medijima, birački spisak, zaštitu biračkog prava, dijasporu i izborni sistem.*

Praktične (kratkoročne) preporuke

Izborna administracija

- Omogućiti RIK-u **pokretanje postupaka po službenoj dužnosti u cilju zaštite izbornog prava**, kako bi RIK mogao da reaguje i u slučajevima u kojima nema konkretnih prigovora od strane ovlašćenih lica, a postoje jasne indicije o nepravilnostima;
- **Revidirati i standardizovati obuke članova biračkih odbora** na neki od sledećih načina:
 - održavati obuke neposredno pred izbore,
 - obavezati izborne učesnike da u biračke odbore imenuju one članove koji su uspešno prošli obuke,
 - vršiti obuke periodično, odnosno kontinuirano, kako bi se ispratile i eventualne izmene u izbornom zakonodavstvu i
 - produžiti trajanje obuke i učiniti je praktičnijom kroz improvizacije potencijalnih i neizbežnih situacija kao što su popunjavanje zapisnika, vežbanje razlikovanja važećih i nevažećih listića, popunjavanje logičko-računskog formulara i tako dalje;
- Podzakonskim aktom **definirati jasne i profesionalne kriterijume za članove biračkih odbora**, kako bi se sprečila postojeća praksa po kojoj se u sastave organa izborne administracije imenuju lica koja nisu dovoljno stručna ili koja nisu u dovoljnoj meri upoznata s postupkom sprovođenja izbora. Time bi se uticalo i na bolje, kvalitetnije i pravilnije sprovođenje izbornog procesa, posebno tokom izbornog dana;
- **Omogućiti domaćim i stranim posmatračima mogućnost dodatne akreditacije** novih posmatrača u slučaju ponavljanja izbora.
- Članovima RIK-a **dostavljati materijal za sednice** pravovremeno, pre sednica, elektronskim putem, kako bi se obezbedilo dovoljno vremena za analizu materijala;

- Obezbediti **potpunu javnost rada izborne administracije** u toku izbornog procesa;
- Učiniti **dostupnim zapisnike** sa sednica RIK-a;
- Učiniti **dostupnim sve uložene prigovore** na izborni proces i rešenja po prigovorima;
- U okviru **publikacije o izbornim rezultatima**, u svakom izbornom ciklusu objavljivati podatke o:
 - Broju lica koja su glasala van biračkog mesta,
 - Broju birača koji su glasali, a imaju neku vrstu invaliditeta,
 - Broju birača koji su glasali uz pomoć pomagača,
- Učiniti izborni proces **inkluzivnijim** kroz preciziranje i/ili uvođenje odredbi o glasanju van biračkog mesta, glasanju slepih lica i lica smeštenih u ustanove za trajni smeštaj;
- Uvesti obavezu da sva biračka mesta budu **pristupačna osobama sa invaliditetom**;
- **Unaprediti sistem objavljivanja zapisnika o radu biračkih odbora**, kako bi oni bili objavljeni pravovremeno.

Kandidovanje izbornih listi

- **Omogućiti građanima da potpisima podrže više od jedne izborne liste** uz mogućnost **elektronske provere** da li su i koju listu podržali;
- Obezbediti **kontrolu zakonitosti potpisa kojima se podržava izborna lista**;
- Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika **ukinuti prikupljanje potpisa u kampanji za one političke stranke odnosno organizacije koje su prikupile 10.000 neophodnih potpisa u sklopu registracije političke organizacije**.

Finansiranje kampanje

- Definirati obavezu da ABPK objavljuje sopstvene izveštaje iz monitoringa finansiranja kampanje i definirati rok do kada ABPK mora da objavi nalaze iz monitoringa, budući da se radi o celovitom i nezavisnom mehanizmu koji može da dokaže ili opovrgne ono što su politički subjekti objavili u svojim finansijskim izveštajima. **CeSID predlaže rok od 60 dana nakon objavljivanja konačnih rezultata izbora u kome je neophodno da ABPK objavili preliminarne nalaze iz monitoringa kampanje**;
- Podzakonskim aktima Agencije za borbu protiv korupcije **precizirati sadržaj i specifikaciju troškova u izornoj kampanji**. Predlažemo da se troškovi grupišu u više kategorija umesto u postojećih četiri i da te kategorije budu koherentne odnosno da se isti, slični i troškovi iste prirode nađu na jednom mestu kako bi se prikazala što realnija slika o troškovima političkih subjekata. Predlažemo da oglašivački troškovi budu podeljeni na (1) televizijske, (2) radijske, (3) Internet, (4) oglašavanje u štampanim medijima i (5) u javnom prostoru (OOH), a da šesta kategorija ostane izborni materijal ali da se iz njega isključe OOH troškovi koji su sada neprirodno uključeni i da ova kategorija obuhvata troškove lifleta, brošura, stikera, fascikli, olovaka i tome slično. Sedma kategorija su javni

dogadjaji koji treba da obuhvate sve troškove koji su u vezi sa javnim skupovima, kao što je i sada slučaj. Osmu kategoriju treba da budu troškovi usluga PR agencija, agencija za zakup medijskog prostora i marketinških agencija; deveta kategorija treba da obuhvati usluge istraživačkih agencija a desetu kategoriju treba da čine „ostali troškovi“;

- **Uvesti tripartitnu verifikaciju troškova političkog oglašavanja.** Polazeći od pretpostavke da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole jer oglašivački troškovi čine više od 70% ukupnih troškova, predložimo da kontrolno telo učini javno dostupnim uslove koje su mediji pružili svi političkim subjektima, visinu oglašivačkih troškova kao i način i realizaciju medijskih planova kroz tripartitnu verifikaciju obračuna, od strane političkog subjekta, medijske agencije - za medijski prostor ili one koja je posredovala - i meritornih agencija za merenje rejtinga;
- **Uvesti periodično izveštavanje tokom izborne kampanje** kako bi se omogućio transparentniji uvid u troškove političkih subjekata i omogućila efikasnija kontrola što bi na kraju stvorilo uslove u kojima bi građani i stručna javnost mogli da na vreme pozovu političke subjekte na odgovornost. CeSID predlaže da se uvede izveštavanje posle svakih 15 dana u kampanji;
- Kako bi se umanjili izazovi i problemi s pritiscima na birače, moguća kupovina glasova i sveukupno smanjila diskriminacija između političkih subjekata, predložimo **da se u posebnom članu ZFPA definišu aktivnosti koje su zabranjene i koje politički subjekti ne bi smeli da obavljaju u kampanjama** (poput, organizacije lekarskih pregleda i humanitarnih aktivnosti) a koje su neretko izvor pritiska na birače.

Pristup medijima

- **Potrebno je definisati jasnu odredbu da svi mediji imaju obavezu da, uoči izbora, javno objave cenovnike političkog oglašavanja,** koji bi, bez diskriminacije, važili za sve političke subjekte, pod apsolutno identičnim uslovima, što bi kontrolisala Agencija za borbu protiv korupcije;
- **Potrebno je dodatno unaprediti monitoring političkog oglašavanja** (taj posao na bazičnom nivou sada radi REM) **imajući u vidu njegovu zastupljenost i značaj u kampanjama.** Precizirati jasnu metodologiju i merljive indikatore i jasno urediti obavezu medija da objave uslove pod kojima su omogućili političko oglašavanje u izbornoj kampanji kao i realizovane medijske planove u pogledu političkog oglašavanja. Ova preporuka je i direktnoj korelaciji sa preporukom o tripartitnoj verifikaciji troškova od strane Agencije za borbu protiv korupcije (videti Preporuke za finansiranje izbornih kampanja). Na ovu preporuku nas upućuje i regulativa: 1) na opštijem planu „oglašavanje je slobodno, uz ista prava i obaveze domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica“ (Zakon o oglašavanju, član 4) i 2) na konkretnijem nivou „pružalac medijske usluge dužan je da emituje političke oglasne poruke svih zainteresovanih podnosilaca izbornih lista i kandidata pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima“ (član 10 Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje). Ističemo i da se u članu 5, stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika – shodno se primenjuje i na lokalne izbore – kaže da su „sredstva javnog obaveštavanja dužna da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista i kandidata sa tih lista“;
- **Precizirati kroz zakone odredbu da REM tokom kampanje mora sistematski da monitoriše medije** – izbornu kampanju i aktivnosti državnih funkcionera - sankcioniše eventualna

kršenja propisa u veoma kratkim rokovima zbog prirode takvih sankcija u kampanjama (do 72 sata) i o tome obavesti javnost (periodično na 15 dana u kampanji i po završetku izbora, 45 dana od dana za glasanje);

- **Definisati novčanu kaznu za organizacije/aktere koje prekrše zabranu „izborne propagande preko sredstava javnog obaveštavanja ili javnih skupova“ i shodno tome promeniti član 108. Zakona o izboru narodnih poslanika** koji kaže da će se „novčanom kaznom od 100.000 do 600.000 dinara kazniti za prekršaj organizacija koja objavi procenu rezultata izbora ili prethodne rezultate izbora, suprotno odredbi člana 5. stav 3. ovog zakona“;
- **Skraćenje instituta izborne tišine na 24 sata uoči glasanja**, jasno definisano kontrolno telo ili kontrolna tela koja bi je kontrolisala (Nadzorno telo Narodne skupštine, RIK i REM) i dobro odmerene i kontramotivišuće sankcije;
- **Promenama Zakona o oglašavanju regulisati političko oglašavanje van kampanje** jer trenutna odredba iz člana 47, stav 5 Zakona o elektronskim medijima nedovoljno dobro reguliše tu oblast pošto ostavlja prostor za prikrivenim oglašavanjem i ne reguliše oglašavanje van kampanje u štampanim, onlajn i OOH medijima. Podsećamo na tu odredbu - „pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan je da: poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije“.

Birački spisak

- **Izvršiti reviziju biračkog spiska** i uparivanje svih baza, na osnovu jasno i precizno definisane metodologije. Iako je Zakon o jedinstvenom biračkom spisku relativno dobar zakonski akt, u javnosti se generiše veliko nepoverenje prema biračkom spisku i podacima koji se u njemu nalaze. Stoga je vrlo važno da nadležno ministarstvo uložiti napore i pokrene inicijativu za reviziju, odnosno kontrolu podataka u JBS, a u cilju podizanja nivoa njegove pouzdanosti i tačnosti;
- Iako je postojeći mehanizam personalizovane provere podataka u JBS na sajtu MDULS-a dobar, pokazuje se da je nedovoljan i da ne ostvaruje u potpunosti svoju svrhu. U tom smislu, **neophodno je primeniti postojeće zakonsko rešenje (član 14 Zakona o JBS) i podići transparentnost podataka iz biračkog spiska kroz obavezno izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima, u svim jedinicama lokalne samouprave**. Spomenuti član propisuje obavezu opštinske/gradske uprave da dan posle raspisivanja izbora izloži deo biračkog spiska za područje JLS na uvid građanima i da to oglasi preko sredstava javnog informisanja i, po potrebi, na drugi način (isticanjem pismenog obaveštenja na oglasnim mestima). Poštovanjem ove odredbe ostavlja se i adekvatan vremenski rok da građani čiji podaci nisu tačno ili nisu uopšte uneti u JBS, podnesu zahtev za promenu podataka ili zahtev za upis.

Zaštita biračkog prava

- Kako bi se predupredila licitiranja sa ovim problemom i podigao nivo poverenja, CeSID predlaže da se izmenama Uputstva za sprovođenje izbora ili kroz Pravila o radu biračkih odbora **zabrani vođenje paralelnih evidencija na biračkom mestu od strane članova biračkog odbora**, izuzev

odredbe RIK-a „da je dozvoljeno da članovi biračkog odbora koji su zaduženi da rukuju izvodima iz biračkog spiska, upisivanjem crtica na posebnom listu hartije, vode evidenciju o izlaznosti birača i da podatke o izlaznosti saopštavaju svim članovima biračkog odbora“;

- **CeSID predlaže da** na svakom biračkom listiću, osim uobičajenog listića sa ponuđenim listama ili kandidatima, **postoji kupon koji bi ili sadržao isti serijski broj kao i sam listić ili bi sadržao pečat (pečat bi imalo svako biračko mesto) i taj kupon bi član biračkog odbora otepio u momentu predaje listića biraču koji se sprema da glasa.** Na taj način, građanin može da iznese i prazan glasački listić bez straha da se sa istim kasnije može manipulirati;
- CeSID predlaže da se uvede obaveznost u pristupačnosti biračkih mesta za osobe sa invaliditetom jer je to jedini način kako te osobe mogu ostvariti svoje biračko pravo. Budući da se vodi računa da biračka mesta budu objekti u javnoj svojini, ostvarivanje ove preporuke je važno i za zajednicu u celini;
- **Pokretanje institucionalnih mehanizama u cilju izmena i dopuna Krivičnog zakonika** i formiranje ekspertske radne grupe za izmene i dopune Krivičnog zakonika čiji bi ciljevi bili: (1) propisivanje novih krivičnih dela protiv izbornih prava; (2) proširivanje zone kažnjivosti za pojedina/postojeća krivična dela protiv izbornih prava; (3) propisivanje strožijih sankcija; (4) normiranje kvalifikovanih oblika pojedinih krivičnih dela koja već postoje u krivičnom zakonodavstvu.

Dugoročne preporuke

Izborna administracija

- Formirati **profesionalnu, trajnu izbornu administraciju**, koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izborni proces. Definisati jasne kriterijume za rad u izornoj administraciji (da poseduje iskustvo od tri do pet godina u sprovođenju izbora; da ne obavlja dužnost u organima stranke, udruženju ili fondaciji koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti da je uključen u bilo kakvu stranačku aktivnost; da nije funkcioner ili zaposlen u organima izvršne vlasti; da mu nije bila izrečena kazna za radnju koja predstavlja težu povredu izbornih zakona ili propisa za koju je lično odgovoran) i na osnovu ispunjenosti postavljenih kriterijuma, imenovati članove centralnog izbornog organa na vremenski period duži od trajanja jednog izbornog ciklusa (5, 7 ili više godina), čime bi se izborna administracija zaštitila od smena vlasti, rasporeda i odnosa stranaka u parlamentu i od izbornih rezultata¹;
- Proširiti **uzak krug nadležnosti RIK-a i na ostale oblasti u izbornom procesu**, kao što su kontrola finansiranja, mediji i vođenje biračkog spiska;
- Omogućiti izornoj administraciji **zakonodavnu inicijativu u oblasti izbornog prava**;
- **Polu-profesionalizovati opštinske odnosno gradske izborne komisije odnosno definisati da članovi opštinskih/gradskih izbornih komisija i predsednik biračkog odbora moraju biti zaposleni u upravi** - na centralnom nivou ili nivou opštine. Oni bi imali zaduženja za neke aspekte izbornog procesa u periodima između dva kruga izbora – na primer, starali bi se o biračkom spisku, unapređenju izbornih procedura, sprečavanju sukoba interesa. Samim tim što su zaposleni u upravi,

¹ Više detalja pogledajte u CeSID-ovom predlogu reforme izborne administracije: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2019/01/CeSID-izborna-administracija_electoral-administration.pdf

njihova odgovornost za radnje u toku izbornog procesa bila bi veća, a proces sprovođenja izbora bi se učinio efikasnijim

- U Zakonu o lokalnim izborima propisati da se **redovni lokalni izbori u opštinama i gradovima ne mogu održavati (spajati) sa parlamentarnim ili predsedničkim izborima;**
- Definirati, kroz Zakon o lokalnoj samoupravi, obavezu **da svaka jedinica lokalne samouprave ima identičnu zvaničnu prezentaciju gradske odnosno opštinske komisije** gde bi se na jedinstveno propisan način unosili podaci o rezultatima lokalnih izbora. Precizirati da MDULS napravi direktorijum na kome bi bili, na jednom mestu, objedinjeni rezultati iz svih jedinica lokalne samouprave.

Dijaspora

- **Promeniti odredbe o glasanju dijaspore** kroz izmene Zakona o izboru narodnih poslanika i otvoriti biračka mesta u svim diplomatsko-konzularnim predstavništvima bez obzira da li je prijavljeno 100 birača ili ne i obezbediti mogućnost za onlajn prijavljivanje glasača.
- Otvoriti debatu, u okviru šire izborne reforme (videti ispod preporuke za *Izborni sistem*), **o uvođenju elektronskog glasanja za dijasporu i privremenih biračkih spiskova** za njene pripadnike.

Kandidovanje izbornih listi

- Uskladiti Zakon o političkim strankama i Zakon o izboru narodnih poslanika u delu učešća stranaka ili koalicija manjinskih stranaka na izborima **kako bi se sprečila zloupotreba statusa stranke nacionalne manjine** i „privilegija“ koje iz toga proističu kao i usaglašavanja broja neophodnih potpisa za stranke nacionalnih manjina u fazi registracije (sada 1.000 potpisa) i učešća na izborima, deset puta više (10.000).

Izborni sistem

- Promeniti proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama u **proporcionalni sistem s direktnim biranjem/personalizovani proporcionalni sistem;**
- Podeliti Srbiju na **manji broj višemandatnih izbornih jedinica ili na 250** (shodno Ustavu RS) **jednomandatnih izbornih jedinica;**
- **Uvesti personalizovan glasački listić** umesto zatvorene liste u kome se građanima nudi dvostruka afilijacija, konkretno ime i prezime i politička organizacija/lista koju predstavlja;
- **Uvesti princip da predstavnik građana postaje onaj koga izaberu građani, a ne stranka/organizacija** odnosno nova rešenja bi trebala da predvide da se u okviru svake stranke/organizacije napravi lista kandidata prema procentu glasova koji su ostvarili na izborima.

Preporuke su definisane u okviru projekta „Dijalog o izborima“, koji je CeSID sproveo uz podršku Fondacije za otvoreno društvo.

September
2020

Final recommendations for improving the electoral process

GENERAL ELECTION, JUNE 2020



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

The June election has once again borne out the need for identifying and implementing **alternate or innovative arrangements for organising and conducting elections**. An effort must be made to harmonise and align all regulations governing electoral matters to avoid contradictions in decision-making and action. Above all, this means clarifying the responsibilities of the various electoral authorities, setting out clearer time limits, and aligning the multitude of laws, regulations, rules, and other byelaws that either directly or indirectly concern elections.

Drawing on the issues encountered during the most recent election and the findings and conclusions from previous polls, **CeSID has prepared a set of recommendations which, if implemented, could enhance the electoral cycle**. These are divided into practical suggestions, which can be put into effect fairly easily before the next election, and long-term recommendations, which require systemic change and involve the electoral administration, nomination of electoral officers, campaign finance, access to the media, the electoral register, safeguards for the integrity of the vote, votes cast by Serbian nationals abroad, and the electoral system.

Practical (short-term) recommendations

Electoral administration

- Allow the National Electoral Commission (NEC) to **initiate proceedings on its own initiative to protect the integrity of the vote**, so that the NEC is able to react even in cases where no political stakeholder lodges an objection but there are clear indications of irregularities.
- **Review and standardise training for polling board members by:**
 - offering training immediately before an election;
 - requiring participants in elections to appoint only trained persons to polling boards;
 - offering training periodically or continuously to ensure it reflects any changes to electoral law; or
 - extending training and making it more practical by simulating situations certain or likely to occur at polling stations, such as filling out minutes, practising how to distinguish between valid and invalid ballot papers, completing error detection and correction forms, and the like.
- Enact a statutory instrument to **define clear and professional criteria for polling board members** to eliminate the current practice where inadequately knowledgeable or experienced individuals are appointed to electoral bodies. This would lead to greater quality and compliance in the electoral process, particularly on polling day.
- **Allow both Serbian and foreign election observer missions to accredit additional election monitors** if elections are repeated.
- Ensure NEC members **receive materials for their meetings** online in advance so that they have sufficient time to review them.
- Ensure **complete transparency of the electoral administration** during the electoral process.
- **Make minutes of NEC meetings publicly available.**
- **Make all objections** to the electoral process and decisions of the electoral administration in response to them **publicly available.**
- Ensure the official **election results bulletin** for each poll shows:
 - number of people who voted away from polling stations;

- number of people with any form of disability who voted; and
 - number of people who voted with assistance from another person.
- Make the electoral process **more inclusive** by clarifying existing rules and/or introducing new ones on voting away from polling stations and on voting by visually impaired people and those in long-term residential care.
- Require all polling stations to be **accessible to persons with disabilities**.
- **Improve arrangements for publishing polling board minutes** to ensure these are made public in due time.

Nomination of electoral lists

- **Allow members of the public to formally endorse more than one electoral list** whilst permitting anyone to **verify online** which list, if any, their support is recorded for.
- Ensure that the **authenticity of signatures given in endorsement of electoral lists** can be verified.
- Amend the Law on the Election of Members of Parliament **to remove the requirement for parties or organisations to collect endorsements during an election campaign if they were able to collect the 10,000 endorsements required at the time of registration**.

Campaign finance

- Require the Anti-Corruption Agency (ACA) to publish its own campaign finance monitoring reports and set a time limit for the ACA to do so, as its monitoring arrangement is comprehensive and independent and may bear out or disprove any claims made by political organisations in their financial statements. **CeSID recommends a limit of 60 days after the final election results are published for the ACA to release its preliminary campaign monitoring findings**.
- Amend the ACA's statutory instruments to **clarify the structure of political groups' campaign expenditures**. We recommend dividing expenditures into more categories than the current four and making those categories more consistent, thereby grouping identical and substantially similar costs together so as to present as realistic a picture as possible of the expenses incurred by political organisations. Our recommendation is that advertising expenditure be divided into: (1) television; (2) radio; (3) on-line; (4) print media; (5) out-of-home (OOH); and (6) printed promotional materials, such as leaflets, brochures, stickers, promotional pens, folders, etc. (this category would exclude OOH advertising, which is currently inappropriately lumped together with these expenditures). Costs of public events, currently termed 'public gatherings', would remain in Category (7). Category (8) would comprise expenses of PR agencies, media buying firms, and advertising agencies; opinion polling firms should be grouped under Category (9); and all other expenditures should come under Category (10).
- **Introduce a tripartite verification procedure for political advertising expenditures**. This recommendation is based on the view that scrutiny of advertising expenses is key to the overall control process, as advertising accounts for more than 70 percent of all costs. We therefore propose that the watchdog disclose media outlets' terms and conditions and cost of advertising for political groups, as well as prescribe how the execution of media plans is substantiated through a tripartite verification procedure by the political groups themselves, media buying agencies or intermediaries, and relevant audience measurement firms.

- **Introduce periodical reporting during election campaigns** to ensure greater transparency of political groups' costs and permit more effective controls, which would ultimately create an environment in which the general public and the expert community could call political organisations to account in due time. CeSID proposes a reporting frequency of 15 days during the campaign.
- To ease pressure on voters, mitigate the risk of vote buying, and generally reduce inequality between political groups, we propose that **a new article be introduced into the Political Finance Law to stipulate which activities political actors would be barred from undertaking in the course of a campaign** (such as offering free medical examinations and engaging in humanitarian activities) that are often used to unduly influence voters.

Access to the media

- **Clearly require all media outlets to publish their political advertising rates before an election**; these would then apply to all political groups, without discrimination, under absolutely identical conditions and subject to oversight by the ACA.
- **Enhance monitoring of political advertising** (this is now performed at a basic level by the Regulatory Body for Electronic Media, the REM), **given its broad reach and influence on campaigns**. Introduce a clear methodology and measurable indicators and require the media to publicise the conditions under which they allowed political advertising in the course of a campaign, and how political advertising media plans were executed. This suggestion is also directly linked to the recommendation calling for tripartite cost verification by the Anti-Corruption Agency (see the Recommendations for Political Campaign Finance). This recommendation is supported by the current regulations: 1) at the general level, Article 4 of the Advertising Law stipulates that 'advertising shall be free, and domestic and foreign natural and legal persons shall enjoy the same rights and have the same obligations', and 2) more specifically, Article 10(1) of the Election Campaign Rules for the Media requires media outlets to 'broadcast political advertising of all interested proponents of electoral lists and candidates under the same programming, technical, and financial conditions'. Finally, according to Article 5(2) of the Law on the Election of Members of Parliament, which also applies, as appropriate, to local elections, media outlets are required to 'ensure equality in providing information about all entities that have submitted electoral lists and candidates from those lists.'
- **Legislate the REM's requirement to systematically oversee media reporting** of the election campaign and activities of government officials, penalise any violations within very short periods of time (no longer than 72 hours) given the time constraints of the election context, and release public reports (every 15 days during the campaign and 45 days after polling day).
- **Introduce fines for groups/stakeholders who violate the pre-election ban on campaigning, or 'electoral silence', by 'campaigning in the media or at public events' and consequently amend Article 108 of the Law on the Election of Members of Parliament**, which envisages a 'misdemeanour fine of between 100,000 and 600,000 dinars' levied on 'any organisation that publishes projected election results, or the results of a prior election, in contravention of Article 5(3)'.
→ **Shorten the pre-election blackout to the 24 hours immediately preceding polling day**, introduce a clearly defined oversight body or bodies (a Parliamentary committee, the NEC, or REM) and prescribe meaningful sanctions to deter non-compliance.
- **Amend the Advertising Law to regulate political advertising outside election campaigns**. The current Article 47(5) of the Law on Electronic Media does not provide appropriate guidance, leaves room for disguised advertising, and does not regulate advertising outside election campaigns in print, online, and OOH media. This provision currently reads: '[t]aking into account its programming content, a media service provider shall be required to [...] respect the ban on political advertising

outside of election campaigns, and, during such campaigns, permit registered political parties, coalitions and candidates to be represented without discrimination’.

Electoral register

- **Review the electoral register** and cross-reference all databases using clear and precisely defined methodology. Although the Single Electoral Register Law is a fairly sound piece of legislation, the public are largely mistrustful of the integrity of the electoral register itself and the data it contains. It is therefore crucial for the relevant government ministry to initiate a review of the register and its data with the aim of making it more reliable and accurate.
- The current arrangement for checking one’s electoral register data on the web site of the Ministry of Public Administration and Local Government is fundamentally solid, but has proven inadequate and not entirely fit for purpose. Here, **the current rules must be fully applied (as set out in Article 14 of the Single Electoral Register Law) to enhance the transparency of the register by mandating that its relevant extracts be made publicly available to members of the public at local government offices.** The provision cited requires municipal/city authorities to make the portion of the electoral register that pertains to the local authority area available for inspection by the public, one day after an election is called, and to advertise this fact in the media or, where necessary, by other means (meaning by displaying written notices on physical bulletin boards at their offices). This would provide sufficient time for those whose data are incorrectly registered or absent to request modifications or register.

Safeguarding the integrity of the vote

- To prevent any potential issues and enhance trust, CeSID proposes that the Procedural Instructions for Elections or the Polling Board Rules be amended to **ban any parallel record-keeping at polling stations by polling board members**, with the exception of the NEC’s stipulation that allows ‘polling board members tasked with handling excerpts from the electoral register to keep a record of voter turnout by means of linear marks made on a separate sheet of paper and notify other polling board members of the turnout.’
- **CeSID recommends that**, in addition to the usual information about electoral lists or candidates, **each ballot paper should include a coupon bearing a serial number identical to that of the ballot paper, or a stamp (stamps would be provided at each polling station), which the polling board would tear off when handing the ballot paper to a voter.** This would prevent any subsequent abuse in case a voter removes a blank ballot paper from the polling station.
- CeSID recommends making all polling places accessible to persons with disabilities, as this is the only option for allowing these people to vote. Since polling stations are as a rule located in public buildings, these improvements would also benefit the community at large.
- **Initiate amendment of the Criminal Code** and establish an expert working party to draft these amendments with the aim of: (1) legislating an additional set of offences to sanction violations of the integrity of the vote; (2) broadening the scope of a number of existing offences in this category; (3) introducing stricter sanctions; and (4) legislating qualified forms of a number of offences already criminalised in Serbian law.

Long-term recommendations

Electoral administration

- Establish a **professional, permanent electoral administration** to perform all work related to the electoral process. Introduce clear criteria for its members (experience of between three and five years in administering elections; not being a serving officer of a political party or an association or foundation affiliated organisationally or financially to a political party; not being involved in any party political activities; not being a public official or an employee of an executive authority; and not having been convicted of a serious personal violation of electoral laws or regulations). Members of the central electoral authority would serve terms of office longer than one electoral cycle – of, for instance, five, seven, or more years – which would prevent election results or shifts in Parliamentary majority from affecting the operational independence of the authority's members.²
- Broaden the currently **narrow range of the NEC's competences to also include other areas of the electoral process**, such as oversight of campaign finance and the media, and management of the electoral register.
- Allow the electoral administration to **propose electoral rules on its own initiative**.
- **Partly professionalise municipal and city electoral commissions by requiring their members, and presidents of polling boards, to be employees of administrative bodies** at either the central or the local level. These individuals would be tasked with some aspects of the electoral process between two elections, such as managing the electoral register, endeavouring to improve electoral procedures, and preventing conflicts of interest. Being public employees, their accountability for actions during the electoral process would be greater, which would streamline the administration of elections.
- Amend the Local Elections Law to **prevent local and general or presidential elections being held simultaneously**.
- Amend the Local Elections Law to require that **all local authorities should have identical web sites for their city or municipal electoral commissions** that would be used to present standardised local election data. Require the Ministry of Public Administration and Local Government to maintain an electronic file with election results from all local authority areas in one place.

Serbian community abroad

- **Change rules for voting by Serbian nationals who live abroad** by amending the Law on the Election of Members of Parliament, opening polling stations at all Serbian diplomatic missions abroad regardless of whether the location meets the current threshold of 100 registered voters, and allowing online voter registration.
- Open debate, as part of a broader electoral reform (see the recommendation at *Electoral system* below), about the **introduction of online voting and temporary electoral registers for Serbian nationals living abroad**.

Nomination of electoral lists

- Align the Political Parties Law and the Law on the Election of Members of Parliament governing national minority parties and coalitions **to prevent groups from abusing national minority party status**

² For more details, please see CeSID's Proposal for Reform of the Electoral Administration in Serbia, available at cesid.rs/wp-content/uploads/2019/01/CeSID-izborna-administracija_elektoral-administration.pdf.

to inappropriately claim the privileges it grants, as well as to close the gap between the number of voter endorsements required to register a national minority party (1.000) and officially promulgate its electoral list (10.000).

Electoral system

- Replace the current proportional electoral system featuring a single constituency and closed electoral lists with a **proportional system that entails direct election/personalised proportional system**.
- For electoral purposes, divide Serbia into **multiple constituencies where each one would return multiple members of parliament (MPs), or 250 constituencies represented by one MP each** (in accordance with the Constitutionally prescribed number of MPs).
- **Introduce personalised ballots** to replace the current closed lists. The personalised ballot papers would indicate the first and last name of the candidate and the political organisation or list he or she is affiliated with.
- **Introduce a principle whereby whoever is elected by members of the public becomes a popular representative, instead of the current arrangement whereby parties/groups in effect represent voters**. The new approach should entail each party/group preparing a list of candidates reflecting the percentage of votes they received in an election.

Recommendations are defined within Project „Election Dialogue” supported by the Open Society Foundation Serbia
