

IZBORNA PRAVDA:

ovde, sada, sutra

SLUČAJ SRBIJA

Centar za slobodne izbore
i demokratiju - CeSID

MAJ 2021

SADRŽAJ

LISTA AKRONIMA I SKRAĆENICA	4
I. UVODNE NAPOMENE	5
2. O ISTRAŽIVAČKOM PROJEKTU	6
2.1. CILJEVI	6
2.2. METODOLOŠKI PRISTUP	6
3. REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA: MEĐUNARODNI STANDARDI	8
3.1. MEĐUNARODNI STANDARDI I PRINCIPI REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA	8
3.2. KLJUČNI NALAZI O USKLAĐENOSTI PROCESA REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA SA MEĐUNARODNIM PRINCIPIMA	10
3.2.1. PRAVIČNOST	11
3.2.2. EFIKASNOST	13
3.2.3. EFEKTIVNOST	16
3.2.4. TRANSPARENTNOST	18
3.2.5. ZAKLJUČAK O USKLAĐENOSTI PROCESA REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA SA MEĐUNARODNIM PRINCIPIMA	20
4. STUDIJA SLUČAJA: SRBIJA	21
4.1. PRAVNI OKVIR I KLJUČNI PROBLEMI SA PRIMENOM PRAVILA U PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA	21
4.1.1. VAŽEĆI ZAKONODAVNI OKVIR	21
4.1.2. REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA: ORGANI I PROCEDURE	23
4.1.2.1. REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA	23
4.1.2.2. UPRAVNI SUD	30
4.1.2.3. SUDSKA ZAŠTITA PROTIV ODLUKA ORGANA NADLEŽNOG ZA VOĐENJE BIRAČKOG SPISKA	32
4.1.2.4. USTAVNI SUD	33
4.1.2.5. KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO U ZAŠTITI IZBORNOG PRAVA	34
4.1.2.6. AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE	38

IZBORNA PRAVDA: OVDE, SADA, SUTRA

4.2. POSMATRAČKE MISIJE I NALAZI O PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA	42
4.2.1. NALAZI I PREPORUKE ODIHR-A	42
4.2.2. JUNSKI IZBORI 2020: ILUSTRACIJA PROBLEMA KROZ NALAZE DOMAĆIH POSMATRAČKIH MISIJA	51
4.2.2.1. PROCES ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA PRED RIK-OM I UPRAVNIM SUDOM	51
4.2.2.2. PROCES ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA PRED AGENCIJOM ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE	54
4.3. STAVOVI JAVNOG MNJENJA O PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA	55
4.3.1. METODOLOŠKE NAPOMENE	55
4.3.2. OPIS UZORKA	56
4.3.3. KONTEKST	56
4.3.4. OPŠTA SLIKA IZBORNOG PROCESA	57
4.3.5. ZAŠTITA I REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA KOD PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA	58
4.3.6. PODNOŠENJE PRIGOVORA	60
4.3.7. POVERENJE U INSTITUCIJE	61
4.3.8. OCENA RADA INSTITUCIJA	62
4.3.9. TAJNOST GLASANJA	65
4.3.10. PRITISCI NA BIRAČE I (IN)DIREKTNA ISKUSTVA GRAĐANA	66
4.3.10.1. IZLOŽENOST GRAĐANA STRANAČKIM AKTIVNOSTIMA TOKOM JUNSKIH IZBORA	67
4.3.10.2. IZLOŽENOST GRAĐANA NEDOZVOLJENIM PRITISCIMA TOKOM JUNSKIH IZBORA	72
4.3.11. PRIJAVLJIVANJE PRETNJI ILI PRITISAKA NADLEŽNIM INSTITUCIJAMA	76
5. ZAKLJUČCI I STRATEŠKE INTERVENCIJE: POGLED U BUDUĆNOST	78
5.1. INSTITUCIONALNI MODEL REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA	79
5.2. PRAVILA I POSTUPCI ZA ISTRAGU I REŠAVANJE ŽALBI I SPOROVA	81
5.3. PRAVNI LEKOVI I SANKCIJE I IZVRŠENJE ODLUKA	82
5.4. INFORMISANJE I EDUKACIJA JAVNOSTI	83

SLUČAJ SRBIJA

LISTA AKRONIMA I SKRAĆENICA

ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
BO	Birački odbor
CATI	Istraživanje putem telefona (Computer Assisted Telephone Interviewing)
CAWI	Istraživanje putem interneta (Computer Assisted Web Interviewing)
CeSID	Centar za slobodne izbore i demokratiju
CRTA	Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost
ENEMO	Evropska mreža organizacija za monitoring izbora
GRECO	Grupa država protiv korupcije
IFES	Međunarodna fondacija za izborne sisteme (The International Foundation for Electoral Systems)
JBS	Jedinstveni birački spisak
JLS	Jedinica lokalne samouprave
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR)
OSCE/OEBS	Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija
ZINP	Zakon o izboru narodnih poslanika

I. UVODNE NAPOMENE

Rešavanje izbornih sporova pripada najosetljivijim fazama u izbornom procesu i od presudnog je značaja za integritet izbora. Istovremeno, ono često nije bilo na vrhu interesovanja najšire javnosti u Srbiji, kako zbog svoje „nekomunikativnosti“ jer se radi o uskoj i ekspertskoj oblasti, tako i zbog (pre) naglašenog interesovanja za neke druge teme, prevashodno za ulogu medija i za organizaciju izbornog dana. Tako je rešavanje izbornih sporova neretko bila tema namenjena uskom krugu pravnika ili dobrih poznavalaca izbornog procesa. Ova oblast dodatno dobija na značaju imajući u vidu širi kontekst u kome se održavaju izbori u Srbiji: najpre, Srbija i dalje nije izgradila stabilne procedure i institucije u izbornom procesu (Srbija tek dvadesetak godina može da svedoči bazično normalizovanom izbornom procesu uz snažne crte tradicionalne političke kulture gajene za vreme političkog monizma u socijalističkoj Jugoslaviji) i, drugo, u osnovi pravnog okvira izbora se i dalje nalazi snažan uticaj političkih stranaka i organizacija (posebno u izornoj administraciji) čime se otežava sticanje poverenje građana u izbore i izborni proces u celini.¹

Zato je **osnovna ideja ove studije** ukazivanje na važnost rešavanja izbornih sporova kao vitalnog stuba u izbornom procesu i, još specifičnije, produbljivanje znanja o ovoj oblasti, upoznavanje građana s mehanizmima zaštite, podizanje kapaciteta političkih stranaka i organizacija kao i ukazivanje na prioritetne oblasti za buduće strateške i praktične intervencije. Zato je istraživački pristup morao da uvaži realnost i iskombinuje nekoliko različitih tehnika, od detaljne pravne analize, preko istraživanja javnog mnjenja i ispitivanja stavova zainteresovanih strana (pravnici, eksperti i predstavnici političkih stranaka) do konsultacija s pravnim ekspertima.

Verujemo da će ova studija biti dragocen uvid za sve zainteresovane strane i prilog boljem razumevanju rešavanja izbornih sporova u Srbiji, ali još više verujemo da će nalazi i preporuke iz ove studije biti predmet ozbiljne diskusije i intervencija u prioritetnim oblastima. Uspeh studije će biti mera uspeha u kasnijem zagovaranju i usvajanju ključnih strateških i praktičnih intervencija. Studija je nastala u okviru CeSID-ovog projekta „**Zaštita glasa kroz efikasno i transparentno rešavanje izbornih sporova u Srbiji**“.

U Beogradu, 11. maja 2021. godine

Emilija ORESTIJEVIĆ

Bojan KLAČAR

¹ U Srbiji su prvi višestranački izbori održani 9. decembra 1990. godine posle 45 godina izostanka političkog pluralizma. Bez obzira što je na delu 30 godina višestranačja, period od prvih izbora 1990. pa sve do parlamentarnih izbora 23. decembra 2000. godine izbori su bili pod balastom ozbiljnih nepravilnosti i nisu zaslužili epitet ni slobodnih ni poštenih izbora. Međutim, čak i kada su došle demokratske promene smenom Slobodana Miloševića na jesen 2000. godine, nisu se bitno promenili trendovi nepoverenja u političke institucije (posebno, političke stranke) koje se prelivalo i na izbore. Više detalja o izborima u Srbiji od 1997. godine u CeSID-ovoj ediciji *Oko izbora* (dostupno na: <http://www.cesid.rs/izdanja/oko-izbora/>) dok o poverenju u političke institucije više detalja može da se nađe u: Ivona Živković i Ivo Čolović, „Istorijat poverenja u političke institucije u Srbiji od 1990. do 2020. godine“ u *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990-2020. godine (2020)*, prir. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, Institut za političke studije i Službeni glasnik, Beograd (Zbornik radova sa naučne konferencije)

2. O ISTRAŽIVAČKOM PROJEKTU

2.1. CILJEVI

Osnovna intencija ove studije jeste suštinsko razumevanje procesa rešavanja izbornih sporova u Srbiji i identifikacija prioriternih oblasti za buduće intervencije. Jednostavnije rečeno, cilj autora je da ovu temu približe i građanima i političkim strankama/organizacijama i da se u srednjoročnom periodu unapredi stanje u ovoj oblasti.

Opšti cilj istraživanja je da se omogući dublje razumevanje izbornih prava, njihove zaštite i zloupotrebe, kao i procesa rešavanja izbornih sporova u Srbiji.

Specifični ciljevi su:

- (1) istraživanje i procena zloupotrebe izbornih prava i rešavanja izbornih sporova u Srbiji;
- (2) pokretanje (dugoročnijeg i održivog) javnog dijaloga i mehanizama konsultacija sa zainteresovanim stranama (mediji, političke stranke i organizacije);
- (3) podizanje svesti o zloupotrebi izbornih prava i procesu rešavanja izbornih sporova;
- (4) razvijanje edukativnih i zagovaračkih materijala za osnaživanje kapaciteta među ključnim zainteresovanim stranama (mediji, političke stranke i organizacije).

2.2. METODOLOŠKI PRISTUP

Značaj i kompleksnost oblasti rešavanja izbornih sporova je zahtevala složen i višedimenzionalan metodološki pristup. On je morao da uvaži međunarodne standarde u oblasti rešavanja izbornih sporova, ali i da ne zaboravi specifičnosti lokalnog konteksta u Srbiji. Istovremeno, da bi istraživanje dovelo do očekivanih rezultata morale su se primeniti različite istraživačke metode i tehnike.

Metodološki pristup je uključio tri vrste istraživanja:

- (1) **Desk analiza i analiza sekundarnih istraživanja** (pravna analiza i izveštaji posmatrača o izborima);
- (2) **Kvantitativno istraživanje kroz istraživanje javnog mnjenja s punoletnim građanima** (biračima) i
- (3) **Kvalitativno istraživanje kroz intervjue sa zainteresovanim stranama** – predstavnici političkih stranaka i organizacija, akademije, sudova i ekspertske zajednice.

(1) Desk analiza i analiza sekundarnih istraživanja je pristup koji je korišćen u pravnoj analizi i analizi prakse kroz izveštaje domaćih i međunarodnih posmatračkih misija. Pravna analiza je pratila ispunjenost četiri dobra principa u procesu rešavanja izbornih sporova: pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost i detaljno je obuhvatila kontekst u kome se održavaju izbori u Srbiji, pravni i institucionalni okvir.

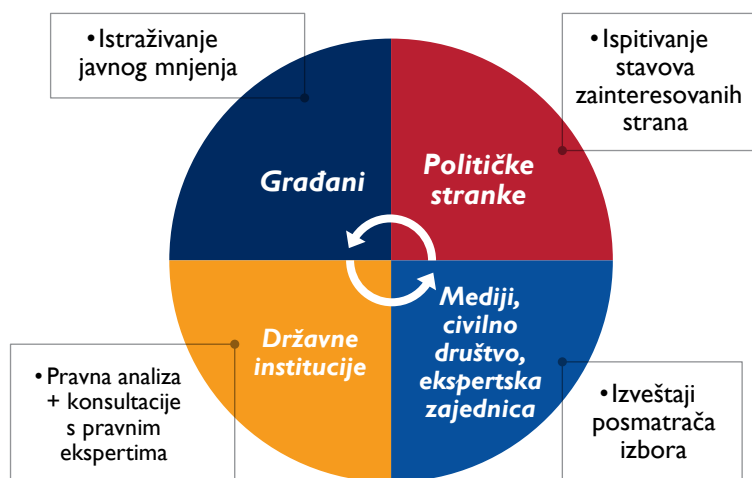
(2) Istraživanje javnog mnjenja je sprovedeno na reprezentativnom uzorku 18+ na teritoriji Srbije, bez Kosova i korišćenjem CATI tehnike – telefonsko istraživanje. Istraživački instrument je bio upitnik s 44 varijable (uključujući socio-demografiju) koji je obuhvatio sledeće teme: (1) iskustvo s pritiscima i zloupotrebom izbornih prava; (2) iskustvo birača i rad institucija u procesu rešavanja izbornih sporova; (3) znanje i razumevanje procesa rešavanja izbornih sporova i (4) poverenje u institucije koje su ključne u izbornom procesu. Budući da međunarodno prihvaćeni standardi obuhvataju obrazovanje, kampanju i informisanje, ovo istraživanje je dominantno urađeno s ciljem boljeg razumevanja stavova javnosti i koncipiranja prioriternih oblasti za dalje delovanje.

** Istraživanje nije ulazilo u detalje s rešavanjem sporova u finansijskom izveštavanju i zloupotrebi javnih resursa jer obe teme dominantno nisu javnomnjenjske (posebno, finansijsko izveštavanje političkih subjekata) i s njima je upoznat manji krug eksperata ili zainteresovanih strana.*

(3) Kvalitativno istraživanje je sprovedeno s 19 predstavnika različitih zainteresovanih strana (političke stranke i organizacije, akademija, pravni eksperti i pravosuđe). Instrument je bio polu-strukturirani upitnik koji je u potpunosti bio koncipiran sa idejom da se dobiju odgovori o usklađenosti procesa rešavanja izbornih sporova u Srbiji sa gore navedena četiri principa: pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost.

** Istraživanje je pokrilo, za razliku od javnomnjenjskog istraživanja, proces rešavanja sporova u finansijskom izveštavanju i zloupotrebi javnih resursa, kao i ulogu Agencije za sprečavanje korupcije.*

Dijagram 2.2.1. Vizuelni prikaz metodološkog pristupa



Principi: pravičnost (*fairness*), efikasnost (*efficiency*), efektivnost (*effectiveness*) i transparentnost (*transparency*)

Na kraju, ova studija o rešavanju izbornih sporova je kao širi kontekst uzela i pratila čvrste standarde koji su međunarodno prihvaćeni: (1) ustanovljeno pravo na naknadu štete usled izbornih žalbi i sporova; (2) jasno definisan režim izbornih standarda i procedura; (3) nepristrasni i informisani arbitar; (4) sistem koji sudski ubrzava odluke, istovremeno štiteći odgovarajući postupak; (5) utvrđeni teret dokazivanja i dokazni standardi; (6) smisleni i efikasni pravni lekovi i (7) efikasan proces obrazovanja relevantnih zainteresovanih strana.²

² Chad Vickery, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections - GUARDE (2011)*, IFES, Arlington

3. REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA: MEĐUNARODNI STANDARDI

3.1. MEĐUNARODNI STANDARDI I PRINCIPI REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA

Međunarodni standardi u procesu rešavanja izbornih sporova su okvir spram koga je analizirano stanje u Srbiji jer su oni definisani na osnovu dobrih principa iz različitih međunarodnopravnih dokumenata i, još važnije, na osnovu višegodišnjih komparativnih analiza. Podrazumeva se da svaka država ima svoje izbornu zakonodavstvo i specifičan (drugačiji) kontekst pa i formulacija u propisima mora da bude drugačija, ali je važno da **refleksija pravnog okvira bude u korelaciji s međunarodnim standardima**. Ti standardi su rigidni, jasno postavljeni i omogućavaju da se sagleda koje su to prioritetne oblasti u kojima postoje izazovi i ka kojima mogu da se usmere buduće aktivnosti. Usklađivanje lokalnog pravnog okvira omogućava pravično i pošteno rešavanje izbornih sporova, osnažuje političku participaciju i izborni integritet.

Svi detaljniji standardi u procesu rešavanja izbornih sporova svoje ishodište mogu da nađu u krovnim aktima za zaštitu ljudskih prava među kojima je na prvom mestu Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) i, za evropsko područje, Evropska konvencija o ljudskim pravima (1953). Specifično, sedam je ključnih međunarodnih standarda na koje je neophodno referirati se.³

Dijagram 3.1. Vizuelni prikaz međunarodnih standarda za merenje efikasnosti i kredibiliteta procesa rešavanja izbornih sporova



(1) **Ustanovljeno pravo na naknadu štete za otklanjanje izbornih nepravilnosti.** Ovaj standard polazi od principa da je jednako dostupno pravo na sredstva za naknadu štete nastale usled izbornih nepravilnosti od suštinskog značaja za održivost sistema rešavanja izbornih sporova.

(2) **Jasno definisan režim izbornih standarda i procedura.** Preduzimanje odgovarajućih regulatornih mera kako bi se definisalo pravo na obeštećenje i adekvatno sprovođenje periodičnih, slobod-

³ Ibid, pp. 11-98

nih i poštenih izbora. Mere treba da budu jasno napisane i dostupne kako bi pojedinci, političke stranke i civilno društvo dobili adekvatno obaveštenje za postupanje.

(3) **Nepriistrasan arbitar koji je obavešten o svim aspektima slučaja.** Standard priznaje univerzalni značaj nepristrasnog i informisanog arbitra jer je on posebno relevantan kada se radi o izbornim žalbama, a one su po svojoj prirodi političke osetljive i kontroverzne.

(4) **Sistem koji omogućava brže donošenje odluka, štiteći vrednosti ili ciljeve postupka.** Standard govori o važnosti brzine u žalbenom postupku jer legitimitet izvršne vlasti počiva na izbornim rezultatima. Značaj vremenskog okvira je međunarodno priznat standard bez obzira što različita nacionalna zakonodavstva koriste različit rečnik.

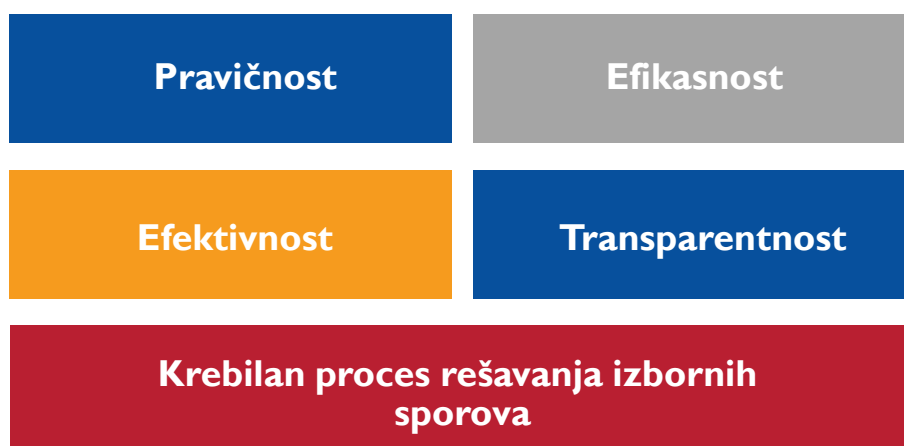
(5) **Utvrdjeni teret dokazivanja i dokazni standardi.** Standard govori o poštenom i pravičnom procesu dokazivanja i dokaznih standarda koji mora da bude poznat i utvrđen unapred (pre podnošenja žalbe) čime se garantuje predvidljivost odnosno garantuje se da će sve uključene strane biti upoznate sa onim što će se od njih u konkretnom postupku zahtevati.

(6) **Smisleni i efikasni pravni lekovi.** Pravni lekovi moraju da budu izvršni, pravovremeni i efektivni.

(7) **Efikasan proces obrazovanja relevantnih zainteresovanih strana.** Poverenje je najvažniji element efektivnog izbornog procesa i zato ovaj standard uključuje organizaciju (od strane države) obuka za izborne učesnike i građanskih i obrazovnih programa kako bi se najšira javnost upoznala sa izbornim pravima i procedurama.

Postoje četiri ključna principa za kredibilan proces rešavanja izbornih sporova (što ne znači da je njima čitava lista iscrpljena niti da se kroz njih može ispitati svaki aspekt rešavanja izbornih sporova, već da se radi o međunarodno prihvatljivim aspektima koji bi morali da budu zadovoljeni u nacionalnim državama): pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost.⁴

Dijagram 3.2. Vizuelni prikaz principa kredibilnog procesa rešavanja izbornih sporova



⁴ IFES, *Elections on Trial - The Effective Management of Election Disputes and Violations* (2018), International Foundation for Electoral Systems, Arlington.

(1) **Pravičnost.** Pravičnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo da se bude obavešten o postupku i njegovom toku, razuman rok da se pripremi argumentacija i da se utvrde činjenice, kao i pravo da se sprovede nepristrasan postupak utvrđivanja svih činjenica, eventualnih saslušanja i donošenja odluka.

(2) **Efikasnost.** Efikasnost procesa zaštite izbornih prava podrazumeva brzinu postupka, adekvatne rokove za izjavljivanje prigovora i žalbi i efikasno rešavanje svih vrsta izbornih sporova i žalbi.

(3) **Efektivnost.** Efektivnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo na pisanu, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna, pravo na žalbu/sudsko odlučivanje i pravo na efikasan pravni lek.

(4) **Transparentnost.** Transparentnost zaštite izbornih prava zahteva pristup svim informacijama o sporovima (idealno u realnom vremenu, dok se proces sprovodi), otvorena ročišta i javno dostupne odluke, u skladu sa zakonskim okvirima.

Ova studija će koristiti gore definisane standarde i principe za kredibilno rešavanje izbornih sporova, ukazujući da postoje i drugačiji pristupi.⁵ Međutim, i drugi pristupi u osnovi slede iste međunarodno prihvaćene standarde i principe.

3.2. KLJUČNI NALAZI O USKLAĐENOSTI PROCESA REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA SA MEĐUNARODNIM PRINCIPIMA

Efikasno, pravedno i transparentno rešavanje izbornih sporova od presudne je važnosti za osiguranje legitimiteta i integriteta izbornog procesa. Polazeći od ove ideje, CeSID je primenio kombinaciju istraživačkih tehnika u cilju procenjivanja usklađenosti domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova sa četiri prethodno utvrđena principa – pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost. Za potrebe ove procene, korišćeni su nalazi iz sekundarnih izvora (zakonodavni okvir, izveštaji i analize stručne javnosti i domaćih i međunarodnih posmatračkih misija), kao i nalazi iz kvalitativnog istraživanja sprovedenog sa **19 predstavnika različitih zainteresovanih strana**, odnosno sa **8 predstavnika političkih stranaka, 3 pravna eksperta, 3 predstavnika sudova i tužilaštava i 5 predstavnika akademske zajednice/poznavaoce izbornog procesa i procesa zaštite izbornog prava u Srbiji**. Pri tumačenju usklađenosti procesa sa međunarodnim principima, važno je u obzir uzeti da se **ona ne može kvantifikovati**, već se ocene mogu dati jedino deskriptivno, imajući u vidu, najpre, kompleksnost svakog od principa, ali i specifičnosti lokalnog konteksta, pravnu tradiciju i postavke zakona koje nisu direktno vezane za izborni sistem i rešavanje izbornih procesa.⁶

Za procenu usklađenosti domaćeg okvira sa četiri navedena principa, istraživački tim se opredelio usled činjenice da su prethodno definisani međunarodno prihvaćeni standardi (ukupno sedam standarda) već sadržani u četiri šire deskriptivne kategorije pravičnosti, efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti.

Ovo poglavlje posvećeno je sumarnom pregledu ispunjenosti međunarodnih principa, dok su detaljna objašnjenja zakonodavnog okvira i načina postupanja, uz identifikaciju problema i potencijalnih rešenja predstavljena u ostalim poglavljima ove analize.

⁵ Jedan od tih pristupa možete pronaći u: IDEA, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook (2010)*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm

⁶ Kao što su pravila i procedure koje proističu iz Zakona o opštem upravnom postupku.

3.2.1. PRAVIČNOST

Pravičnost podrazumeva pravo da se bude obavešten o postupku i njegovom toku, razuman rok da se pripremi odbrana i da se utvrde činjenice, kao i pravo da se sprovede nepristrasan postupak utvrđivanja svih činjenica, eventualnih saslušanja i donošenja odluka.

U Srbiji je ovaj princip ispunjen delimično, što je posledica nekoliko faktora. Najpre, pravo na podnošenje prigovora je uređeno široko i adekvatno i daje se svim biračima, kandidatima i podnosiocima izbornih lista. Zaštita izbornog prava po prigovoru štiti se pred izbornim komisijama u prvom stepenu, odnosno pred Upravnim sudom u drugom stepenu, po žalbi. Iako je podnosiocima prigovora omogućeno da budu **obavešteni o postupku** pred Republičkom izbornom komisijom (kroz obezbeđenu javnost rada), podnosioci prigovora nemaju mogućnost da budu obavešteni o njegovom **toku** - o ishodu rešenja ili odluke bivaju obavešteni u trenutku njihovog dostavljanja ili javnog objavljivanja. Ovo je posledica činjenice da se u Srbiji izborni sporovi rešavaju kao **hitni**, u izuzetno kratkim rokovima. U vezi sa tim, u pitanje se dovode postavljeni **rokovi da se pripremi odbrana i da se utvrde činjenice**, imajući u vidu da usled sledne lokalne pravne tradicije i primene odredbi zakona kojima se rešavaju upravni sporovi, postojeće pravne procedure **ne zahtevaju javna saslušanja, suočavanje strana u sporu, kao ni izvođenje dokaznih radnji**. Ovakav način rada objašnjava se potrebom da se izborne radnje odvijaju brzo, efikasno i bez odlaganja. Izborne komisije koje rešavaju po prigovorima **nemaju istražnu funkciju (što je posledica izuzetno kratkih rokova za rešavanje sporova), niti mogućnost da po službenoj dužnosti pokreću proces zaštite izbornih prava**, već kao osnov za odlučivanje po prigovorima koriste zapisnike o radu biračkih odbora, kao jedini pokazatelj eventualnih nepravilnosti u toku izbornog dana što nedvosmisleno dovodi u pitanje pravičnost procesa. Drugačije rečeno, ovakvo uređenje procesa dovodi do toga da Republička izborna komisija mora odbaciti ili odbiti pristigli prigovor birača koji tvrdi da mu je povređeno izborno pravo, ukoliko o tome nema navoda u zapisniku o radu biračkog odbora. U odlučivanju u drugom stepenu, pred Upravnim sudom, kao osnov za donošenje presude koriste se **materijali koje RIK dostavi sudu**, pri čemu se ne sprovode dodatne radnje utvrđivanja činjenica – takođe zbog izuzetno kratkih rokova za odlučivanje. U vezi sa ovim važno je i pitanje eventualnog sukoba interesa, s obzirom na to da po prigovoru na odluku ili rešenje Republičke izborne komisije odlučuje upravo Republička izborna komisija. Konačno, ono što najviše utiče na pravičnost procesa jeste činjenica da **karakter i sastav izbornih komisija ne garantuju njihovu nepristrasnost i nezavisnost**.

U okviru kvalitativnog istraživanja sa stručnom javnošću, procena **pravičnosti zaštite izbornih prava u Srbiji** obuhvatila je ispitivanje mere u kojoj su: (1) procedure i odredbe za zaštitu izbornog prava jasne i svima dostupne na jednak način, (2) postojeće procedure pružaju uslove da se prikupe i predstave svi dokazi potrebni za potkrepljivanje prigovora ili žalbe, (3) izborna administracija u Srbiji (*Republička izborna komisija, gradske i opštinske izborne komisije*) rešava izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika bez diskriminacije i u skladu sa zakonom, (4) Upravni i Ustavni sud postupaju nezavisno i rešavaju izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika profesionalno i bez diskriminacije i (5) Institucije zadužene za zaštitu izbornog prava (RIK, lokalne izborne komisije, Agencija za sprečavanje korupcije, sudovi) odbijaju legitimne prigovore zbog proceduralnih stvari.

Po mišljenju sagovornika iz stručne javnosti, **pravičnost procesa rešavanja izbornih sporova u Srbiji nije na zadovoljavajućem nivou**, iz nekoliko razloga. Najpre, koren problema leži u **institucionalnom dizajnu i zakonodavnom okviru** koji ne omogućavaju da izborna administracija postupa u skladu sa najboljim međunarodnim principima. Sagovornici ističu izraženi politički karakter republičke i lokalnih izbornih tela, njihov sastav i „privremeni“ karakter, zbog čega se odluke često donose pod izraženim političkim uticajem, čime se utiče na pravičnost procesa. U vezi sa ovim kao

posebno važan problem sagovornici ističu **nedostatak profesionalne, materijalne i krivične odgovornosti** za rad u izbornoj administraciji (posebno u biračkim odborima), zbog čega se rešavanje i postupanje često ne zasniva na principima profesionalnosti, pravednosti i nediskriminacije. Takođe, ističu se i **nedovoljno dobra i neusklađena zakonska rešenja**, ali i često **usko tumačenje normi i pravila** od strane izborne administracije, zbog čega se događa da se isključivo zbog proceduralnih razloga ne obezbeđuje adekvatna izborna zaštita aktivnog ili pasivnog biračkog prava (sa ovakvom tvrdnjom složilo se 14 od 19 ispitanika).

U skladu sa ovim su i kvantitativni pokazatelji, odnosno rezultati istraživanja sprovedenog sa zainteresovanim stranama: apsolutna većina ispitanika izražava **neslaganje sa prve četiri tvrdnje o pravičnosti procesa zaštite izbornih prava**: broj ispitanika koji se sa njima ne slaže je po 11 (od 19), a slaganje izražava od dva do šest sagovornika, u zavisnosti od tvrdnje (tabela 3.2.1.1). Najmanji stepen slaganja (dva ispitanika) uočava se kod tvrdnje da *procedure pružaju uslove da se prikupe i predstave svi dokazi potrebni za potkrepljivanje prigovora ili žalbe*, ali je ovde potrebno dati dodatni, lokalni kontekst. Kako navodi jedan od pravnih eksperata, pri razmatranju mogućnosti izvođenja dokaza neophodno je imati na umu **hitnost izbornih postupaka, praktičnu neizvodljivost ovog principa u domaćem kontekstu, ali i mogućnost zloupotrebe prava na prigovor**.

„Insistiranje na sveobuhvatnom izvođenju dokaza radi utvrđivanja činjeničnog stanja zanemaruje činjenicu da je ovakav pristup neprimenljiv u izbornim sporovima. Oni koji insistiraju na pravednosti ne daju odgovor kako bi potpuna primena ovog principa mogla da spreči zloupotrebu prava na prigovor.“

Sagovornik, pravni ekspert

Prosečne ocene za svaku tvrdnju date su u grafikonu koji sledi, a razvrstavanje apsolutnog broja sagovornika po stavovima, predstavljeno je u tabeli ispod.

Grafikon 3.2.1.1. Step en slaganja sa tvrdnjama u oblasti pravičnosti, u formi prosečne ocene (na skali od 1 do 5)

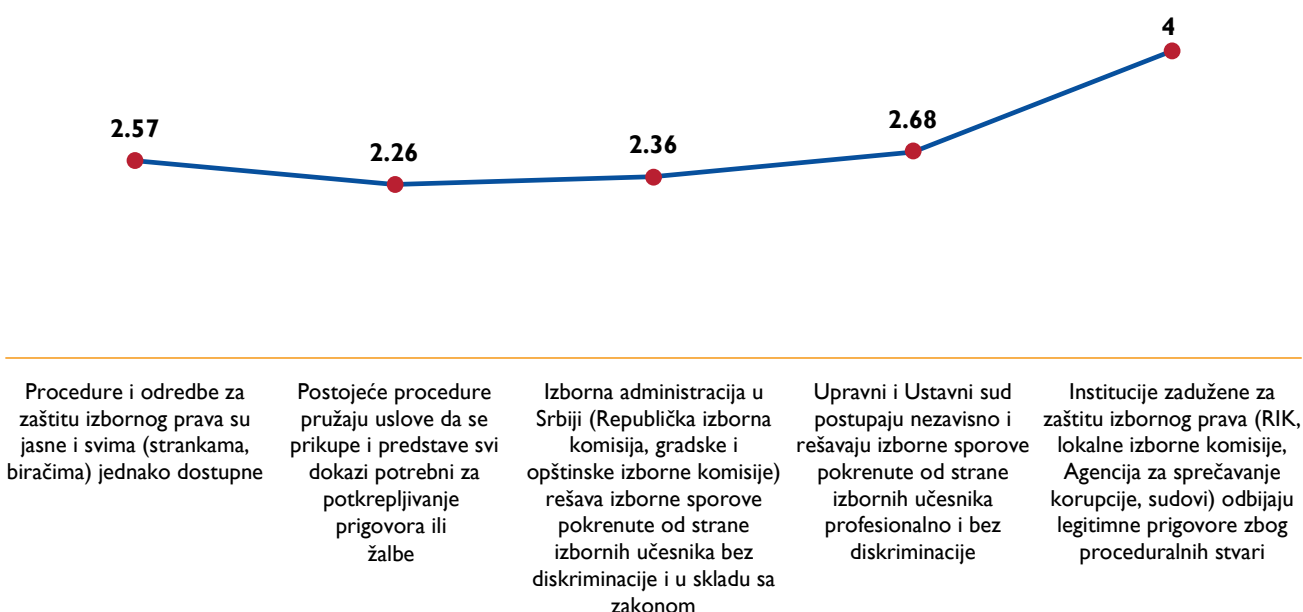


Tabela 3.2.1.1. Slaganje i neslaganje sa tvrdnjama u oblasti pravičnosti, apsolutni brojevi

	Neslaganje	Neutralno / bez odgovora	Slaganje
Procedure i odredbe za zaštitu izbornog prava su jasne i svima (strankama, biračima) dostupne na jednak način	11	2	6
Postojeće procedure pružaju uslove da se prikupe i predstave svi dokazi potrebni za potkrepljivanje prigovora ili žalbe	11	6	2
Izborna administracija u Srbiji (Republička izborna komisija, gradske i opštinske izborne komisije) rešava izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika bez diskriminacije i u skladu sa zakonom	11	4	4
Upravni i Ustavni sud postupaju nezavisno i rešavaju izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika profesionalno i bez diskriminacije	11	2	6
Institucije zadužene za zaštitu izbornog prava (RIK, lokalne izborne komisije, Agencija za sprečavanje korupcije, sudovi) odbijaju legitimne prigovore zbog proceduralnih stvari ⁷	1	4	14

U cilju podizanja pravičnosti procesa zaštite izbornih prava, sagovornici preporučuju i **izmene zakonodavnog okvira**, posebno u delu koji se odnosi na procedure i na uređivanje odgovornosti za postupanje koje nije u skladu sa međunarodnim principima. Preporučuje se i uvođenje **dodatnih mehanizama** koji bi za cilj imali monitoring rada organa za sprovođenje izbora, sa mandatom da savetuju ili daju sugestije organima u cilju očuvanja pravičnosti procesa zaštite izbornih prava. Konačno, uočava se i **potreba sprovođenja širokog procesa edukacije i informisanja** o važnosti poštovanja principa pravičnosti: (1) podizanje svesti birača o korpusu izbornih prava i procesu zaštite izbornih prava, kako bi se predupredilo njihovo (često) nesvesno sudelovanje u zloupotrebama izbornog prava; (2) obuke predstavnika političkih stranaka o procesu rešavanja izbornih sporova i (3) posebne obuke za članove lokalnih izbornih komisija kako bi njihov rad bio profesionalniji i standardizovan u ovom pogledu.

Uočava se potreba sprovođenja širokog procesa edukacije i informisanja o važnosti poštovanja principa pravednosti: (1) podizanje svesti birača o korpusu izbornih prava i procesu zaštite izbornih prava, kako bi se predupredilo njihovo (često) nesvesno sudelovanje u zloupotrebama izbornog prava; (2) obuke predstavnika političkih stranaka o procesu rešavanja izbornih sporova i (3) posebne obuke za članove lokalnih izbornih komisija kako bi njihov rad bio profesionalniji i standardizovan u ovom pogledu.

Sagovornik, predstavnik političke partije

3.2.2. EFIKASNOST

Efikasnost procesa zaštite izbornih prava podrazumeva brzinu postupka, adekvatne rokove za izjavljivanje prigovora i žalbi i efikasno rešavanje svih vrsta izbornih sporova i žalbi.

Važeći zakonodavni okvir propisuje veoma striktne, odnosno kratke rokove – kako za podnošenje prigovora i/ili žalbi, tako i za rešavanje po njima u oba stepena. Rok za podnošenje prigovora RIK-u je **24h od časa** kada je učinjen propust, dok se lokalnim izbornim komisijama podnosi u roku od **24h od isteka kalendarskog dana** u kome je učinjena nepravilnost. Iako je postupanje vrlo efikasno, čime je

⁷ Negativna formulacija tvrdnje.

ispunjen kriterijum brzine postupka, čini se da ono jednim delom ide i na štetu pravičnosti, s obzirom na to da je u ovako kratkim rokovima **teško steći uvid u učinjene povrede i propuste i skoro nemoguće obezbediti dokaze koji potkrepljuju tvrdnju iznetu u prigovoru da je učinjena povreda odnosno propust**. Zbog toga bi trebalo razmotriti mogućnost da se **rok za podnošenje prigovora propiše na drugačiji način, tako što bi se predvideli rokovi subjektivne prirode - 24h od saznanja za učinjenu povredu ili propust, a trebalo bi razmotriti i ujednačavanje rokova za podnošenje prigovora na različitim nivoima izbora**. Republička izborna komisija, kao i lokalne komisije, imaju rok **od 48 časova** od časa prijema prigovora da donesu rešenje, koje zatim dostavljaju svim stranama. Usvajanje prigovora za sobom vuče pravnu posledicu poništavanja odluke ili radnje, a u slučaju da komisija ne donese rešenje, smatra se da je prigovor usvojen. **Žalba se podnosi u kratkom roku - 48 časova**, preko Republičke izborne komisije koja je dužna da u roku od 24 časa od prijema žalbe dostavi Upravnom sudu prigovor i sve potrebne spise. **Odluku po žalbi Upravni sud donosi najkasnije u roku od 48 časova od prijema žalbe sa spisima**. Protiv te odluke se **ne mogu podneti vanredna pravna sredstva** predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor. U praksi ne postoji sistem za jednostavno podnošenje prigovora, posebno imajući u vidu činjenicu da se prigovori za nepravilnosti na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou podnose u različitim rokovima i na različite načine.

Dakle, **princip efikasnosti je u potpunosti ostvaren kada je reč o kriterijumu brzine postupka**, ali ima nedostatke kada je reč o **adekvatnim rokovima za izjavljivanje prigovora**.

Procena **efikasnosti zaštite izbornih prava u Srbiji** kroz **kvalitativno istraživanje sa stejkholderima** obuhvatila je u ovom kontekstu ispitivanje mere u kojoj su: (1) rokovi za podnošenje prigovora ka RIK-u razumni i dobro uređeni; (2) rokovi za podnošenje žalbi ka Upravnom sudu razumni i dobro uređeni; (3) rokovi za odlučivanje o prigovorima/žalbama generalno prekratki za ispitivanje njihove osnovanosti i donošenje pravične odluke nadležne institucije (RIK, Upravni sud); (4) sistem za jednostavno podnošenje prigovora postoji u praksi i (5) sistem za jednostavno podnošenje prigovora dostupan je svima i jednostavan za upotrebu.

Stručna javnost efikasnost procesa zaštite izbornih prava ocenjuje različito u njegovim odvojenim aspektima⁸ (tabela 3.2.2.1). Najpre, kada je reč o *rokovima za podnošenje prigovora ka RIK-u* (24 sata od učinjene nepravilnosti ili propusta), po 6 ispitanika nalazi se na suprotnim stranama skale. Među onima koji se ne slažu da su rokovi adekvatni, nalazimo nešto više predstavnika političkih partija, koji ovaj proces posmatraju iz ugla prakse i neophodnosti brzog delovanja, dok na drugoj strani nalazimo nešto više pravnih eksperata i predstavnika akademske zajednice koji se u većoj meri slažu da su rokovi adekvatni. Sa druge strane, više sagovornika smatra da su *rokovi za podnošenje žalbi ka Upravnom sudu razumni i dobro uređeni*, dok kod opredeljenih sagovornika nalazimo apsolutnu saglasnost da su *rokovi za odlučivanje o prigovorima/žalbama prekratki za ispitivanje njihove osnovanosti i donošenje pravične odluke nadležne institucije*. Sa ovom tvrdnjom slaže se 10 ispitanika, nijedan ne iskazuje neslaganje, dok je 9 neopredeljeno.

Uočava se apsolutna saglasnost opredeljenih ispitanika sa tvrdnjom da su rokovi za odlučivanje o prigovorima/žalbama prekratki za ispitivanje njihove osnovanosti i donošenje pravične odluke nadležne institucije.

⁸ U slučaju svake tvrdnje uočavamo visok broj ispitanika koji nisu znali da odgovore na pitanje ili su birali odgovor „niti se slažem, niti se ne slažem“.

Stručna javnost saglasna je da je rokove u procesu rešavanja izbornih sporova potrebno produžiti.

Sagovornici koji negativno ocenjuju uređenost rokova, saglasni su da je rokove potrebno produžiti, ali da je neophodno voditi računa da produžavanje rokova ide na **račun brzine objavljivanja rezultata izbora**. Ovo pitanje postaje veoma važno u lokalnom kontekstu gde je društvo izuzetno polarizovano i gde se učestalo vrše pritisci na izborne komisije da objave rezultate velikom brzinom. U tom smislu, neophodno je detaljno i u sklopu širokog konsultativnog procesa razmotriti potrebu izmene, odnosno produžavanja rokova u procesu rešavanja izbornih sporova.

Uz blage varijacije u stepenu, stručna javnost organe koji rešavaju (i) izborne sporove – RIK, Upravni sud i Agenciju za sprečavanje korupcije doživljavaju kao **uglavnom ili potpuno neefikasne**. Osnovni uzroci neefikasnosti, u slučaju sva tri organa, su **politički uticaji, nedostatak kapaciteta i izostanak volje da se reaguje**. Ono što se kao poseban uzrok neefikasnosti Upravnog suda izdvaja među odgovorima sagovornika je nepostojanje suštinskih nadležnosti, zbog čega u praksi rešenja Upravnog suda dovode do ponovnog odlučivanja od strane politički kontrolisanih izbornih komisija, iako bi trebalo da budu konačna.

Konačno, kada je reč o tvrdnji *da sistem za jednostavno podnošenje prigovora postoji u praksi*, više od polovine sagovornika (10) izražava neslaganje, zbog čega je prosečna ocena najniža u poređenju sa svim ostalim i iznosi 2.33. Međutim, oni ispitanici koji veruju da neka vrsta ovakvog sistema postoji istovremeno jednoglasno iskazuju izuzetno negativan odnos prema njegovoj dostupnosti i jednostavnosti upotrebe. U ovom kontekstu, čini se izuzetno važnim razmotriti mogućnost **uspostavljanja bezbednog i transparentnog sistema upravljanja predmetima**, koji bi sadržao sve neophodne informacije, objašnjenje procedura, pravila i pravnih lekova, formulare za preuzimanje, ali i odluke koje bi bile redovno ažurirane i dostupne najširoj javnosti.

Grafikon 3.2.2.1. Step en slaganja sa tvrdnjama u oblasti efikasnosti, u formi prosečne ocene (na skali od 1 do 5)



Rokovi za podnošenje prigovora ka RIK-u su razumni i dobro uređeni

Rokovi za podnošenje žalbi ka Upravnom sudu su razumni i dobro uređeni

Rokovi za odlučivanje o prigovorima/žalbama su generalno prekratki za ispitivanje njihove osnovanosti i donošenje pravične odluke nadležne institucije (RIK, Upravni sud)

Sistem za jednostavno podnošenje prigovora postoji u praksi

Tabela 3.2.2.1. Slaganje i neslaganje sa tvrdnjama u oblasti efikasnosti, apsolutni brojevi

	Neslaganje	Neutralno / bez odgovora	Slaganje
Rokovi za podnošenje prigovora ka RIK-u su razumni i dobro uređeni	6	7	6
Rokovi za podnošenje žalbi ka Upravnom sudu su razumni i dobro uređeni	4	7	8
Rokovi za odlučivanje o prigovorima/žalbama su generalno prekratki za ispitivanje njihove osnovanosti i donošenje pravične odluke nadležne institucije (RIK, Upravni sud)	0	9	10
Sistem za jednostavno podnošenje prigovora postoji u praksi	10	5	4

U cilju podizanja efikasnosti, sagovornici iz stručne javnosti preporučuju uvođenje **mehanizama koji bi sprečili zloupotrebu prava na podnošenje prigovora**,⁹ čime bi RIK mogao da deluje efikasnije, **izmenu sastava** svih organa koji imaju politički karakter i oslobađanje od uticaja političkih stranaka u procesu odlučivanja, **uskladjivanje rokova** shodno postupku izbora, **pooštavanje sankcija** (posebno u Krivičnom zakoniku) i izmenu drugih zakonskih rešenja. Kao posebno važne izdvajaju se potreba da Agencija za sprečavanje korupcije funkcioniše **brže i transparentnije**, kao i neophodnost da Upravni sud u periodima izbora imenuje posebne jedinice sa obučanim ljudima koje bi reagovala efikasno i u skladu sa zakonom.

3.2.3. EFEKTIVNOST

Efektivnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo na pisanu, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna, pravo na žalbu/sudsko odlučivanje i pravo na efikasan pravni lek.

Efektivnost domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova je **ostvarena u onoj meri koja podrazumeva ostvarenje prava na razumne, na zakonu zasnovane, pisane i obrazložene odluke, kao i pravo na žalbu i sudsko odlučivanje**. Istovremeno, domaće zakonodavstvo **propisuje pravne lekove** u različitim vrstama sporova, ali se efektivnost suštinski umanjuje u oblasti **primene pravnih lekova**. Ovaj zaključak zasnovan je na prethodno objašnjenim problemima u vezi sa ostvarenjem zaštite izbornog prava pred izbornim komisijama i posledično, pred Upravnim sudom, kao i u vezi sa izostankom nadležnosti izbornih komisija da po sopstvenoj inicijativi reaguju u slučaju uočenih nepravilnosti. Kao poseban problem koji značajno utiče na efektivnost sporova i primenu pravnih lekova, izdvaja se i izuzetno nizak broj optužnica za krivična dela u oblasti izbornog prava u poslednjim godinama.¹⁰ Predmet rasprave, u tom smislu mogu biti i propisane **sankcije u slučaju prekršajnih ili krivičnih dela**, posebno kada je reč o njihovim kvalifikovanim oblicima (kada ih počini lice koje ima ovlašćenja u sprovođenju izbora), odnosno njihov efekat na svrhu kažnjavanja.

U cilju utvrđivanja stavova predstavnika političkih stranaka, tužilaštva i sudova, akademske zajednice i pravnih eksperata, istraživano je u kojoj meri: (1) odluke nadležnih institucija (RIK, Upravni sud, Agencija) postoje u pisanom obliku i koliko su dostupne svim učesnicima u procesu; (2) su odluke nadležnih institucija adekvatno objašnjene i razumne; (3) postoje efektivni pravni lekovi za različite vrste izbornih sporova i (4) se postojeći pravni lekovi adekvatno primenjuju u praksi.

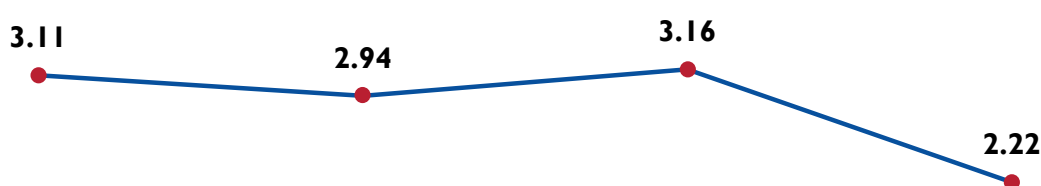
⁹ Direktna posledica ogromnog broja identičnih prigovora (preko 6.000) koji su RIK-u dostavljeni u poslednjem izbornom ciklusu.

¹⁰ Više detalja u poglavlju koje se bavi krivičnim delima u oblasti izbornog prava i postupanjem tužilaštava.

Nalazi pokazuju saglasnost sa gore iznetim zaključcima, posebno u tvrdnjama da odluke nadležnih institucija postoje u pisanom obliku i da su lako dostupne svim učesnicima u procesu (11 sagovornika izražava slaganje) i da efektivni pravni lekovi postoje za različite vrste sporova (9). Struka je praktično podeljena u percepciji razumljivosti i adekvatnih objašnjenja odluka nadležnih institucija, ali negativan stav prema ovoj tvrdnji u najvećem broju slučajeva generišu predstavnici političkih partija. Konačno, svega dva sagovornika smatraju da se pravni lekovi *adekvatno primenjuju u praksi*, dok apsolutna većina ima suprotan stav i to je istovremeno i tvrdnja koja ima najnižu prosečnu ocenu – 2.22.

Najveći uticaj na nisku efektivnost rešavanja izbornih sporova ima neadekvatna primena propisanih pravnih lekova.

Grafikon 3.2.3.1. Step en slaganja sa tvrdnjama u oblasti efektivnosti, u formi prosečne ocene (na skali od 1 do 5)



Odluke nadležnih institucija (RIK, Upravni sud, Agencija) postoje u pisanom obliku i lako su dostupne svim učesnicima u procesu

Odluke nadležnih institucija (RIK, Upravni sud, Agencija) su adekvatno objašnjene i razumne

Efektivni pravni lekovi postoje za različite vrste sporova

Postojeći pravni lekovi se adekvatno primenjuju u praksi

Tabela 3.2.3.1. Slaganje i neslaganje sa tvrdnjama u oblasti efektivnosti, apsolutni brojevi

	Neslaganje	Neutralno / bez odgovora	Slaganje
Odluke nadležnih institucija (RIK, Upravni sud, Agencija) postoje u pisanom obliku i lako su dostupne svim učesnicima u procesu	6	3	11
Odluke nadležnih institucija (RIK, Upravni sud, Agencija) su adekvatno objašnjene i razumne	7	5	7
Efektivni pravni lekovi postoje za različite vrste sporova	5	5	9
Postojeći pravni lekovi se adekvatno primenjuju u praksi	13	4	2

Oslobađanje od političkih uticaja, osnaživanje nezavisnosti i podizanje kapaciteta nadležnih institucija su, po mišljenju sagovornika, ključni načini za podizanje efektivnosti procesa rešavanja izbornih sporova.

3.2.4. TRANSPARENTNOST

Transparentnost zaštite izbornih prava zahteva pristup svim informacijama o sporovima (idealno u realnom vremenu, dok se proces sprovodi), otvorena ročišta i javno dostupne odluke, u skladu sa zakonskim okvirima.

Pri proceni usklađenosti domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova sa međunarodno prihvaćenim principom transparentnosti, mora se razmotriti nekoliko faktora. Najpre, iako zakonske norme propisuju obavezu izbornih komisija da u svom radu obezbede javnost (što se na republičkom nivou u najvećoj meri sprovodi), **ne postoji obaveza organa za sprovođenje izbora da javno objavljuju odluke**. Iako RIK samoinicijativno najčešće objavljuje sve važne odluke na sajt, poslednji izborni proces pokazao je manjkavosti u ovom procesu (upravo zbog nedostatka pravne obaveze), pa se sa objavljivanjem prigovora i rešenja po prigovorima u određenom trenutku **prekinulo**. Osim toga, važna je i činjenica da je **transparentnost na lokalnom nivou kritično niska**, pa je često izuzetno teško ili nemoguće pronaći informacije o uložnim prigovorima ili doneta rešenja po prigovorima.¹¹ Istovremeno, najnovija praksa RIK-a, prouzrokovana pandemijom i nemogućnošću fizičkog sastajanja, po kojoj se **o prigovorima (ali i o rezultatima glasanja) odlučivalo elektronskim putem, bez mogućnosti uvida javnosti**, iznedrila je dodatni argument u prilog **da princip transparentnosti nije u potpunosti ispunjen**. Sa druge strane, **Upravni sud** obezbeđuje transparentnost svojih odluka kroz redovno objavljivanje anonimiziranih presuda na svom sajtu, u sekciji posebno namenjenoj izbornim predmetima, ali **ne obezbeđuje pristup informacijama u realnom vremenu niti otvorena ročišta**, dok **Agencija za sprečavanje korupcije** svoja rešenja i dokumenta najčešće objavljuje sa značajnim zakašnjenjem.

Procena **transparentnosti zaštite izbornih prava u Srbiji** kroz **kvalitativno istraživanje sa stakeholderima** obuhvatila je u ovom kontekstu ispitivanje mere u kojoj: (1) strane u procesu imaju pristup svim informacijama u realnom vremenu, dok se o sporu izjašnjavaju nadležne institucije (RIK, Upravni sud); (2) sistem osigurava da se informacije o broju i vrsti primljenih i presuđenih sporova objavljuju blagovremeno i (3) su odluke o prigovorima/žalbama javno dostupne i u pristupačnom formatu.

Kao što je prikazano na grafikonu i u tabeli ispod, a u skladu sa gorenavedenim pregledom, apsolutna većina sagovornika izražava neslaganje sa tvrdnjama da *strane u procesu imaju pristup svim informacijama u realnom vremenu, dok se o sporu izjašnjavaju nadležne institucije (RIK, Upravni sud)* i da *sistem osigurava da se informacije o broju i vrsti primljenih i presuđenih sporova objavljuju blagovremeno*. Nešto je manji (ali i dalje većinski) obim neslaganja sa poslednjom tvrdnjom.

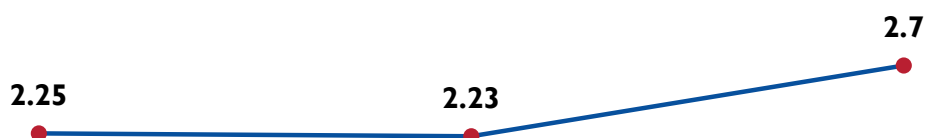
„Lokalni nivo je opterećen problemima koji smanjuju transparentnost, ali i efikasnost postupka. Odluke se ne objavljuju. Potrebno je napraviti sistem koji bi olakšao ulaganje prigovora i informisao građane o svim koracima u realnom vremenu.“

Sagovornik, akademska zajednica

Nalazi pokazuju da na ovakve stavove najčešće utiče **percepcija lokalnih izbornih komisija kao potpuno netransparentnih**, zbog čega je na ovom nivou izuzetno teško pronaći relevantne činjenice. Pri odabiru institucija koje ne obezbeđuju stranama u procesu pristup informacijama u realnom vremenu najviše ispitanika odabralo je upravo lokalne izborne komisije, a slede RIK i Agencija za sprečavanje korupcije, dok je Upravni sud na poslednjem mestu.

¹¹ Kako u Srbiji ne postoji centralizovani portal ili jasno propisan obavezujući način za objavljivanje informacija o izborima i izbornim sporovima od strane jedinica lokalnih samouprava, transparentnost rada i obim objavljenih dokumenata drastično varira među JLS.

Grafikon 3.2.4.1. Stepen slaganja sa tvrdnjama u oblasti transparentnosti, u formi prosečne ocene (na skali od 1 do 5)



Strane u procesu imaju pristup svim informacijama u realnom vremenu, dok se o sporu izjašnjavaju nadležne institucije (RIK, Upravni sud)

Sistem osigurava da se informacije o broju i vrsti primljenih i presuđenih sporova objavljuju blagovremeno

Odluke o prigovorima/žalbama su javno dostupne i u pristupačnom formatu

Tabela 3.2.4.1. Slaganje i neslaganje sa tvrdnjama u oblasti transparentnosti, apsolutni brojevi

	Neslaganje	Neutralno / bez odgovora	Slaganje
Strane u procesu imaju pristup svim informacijama u realnom vremenu, dok se o sporu izjašnjavaju nadležne institucije (RIK, Upravni sud)	12	6	1
Sistem osigurava da se informacije o broju i vrsti primljenih i presuđenih sporova objavljuju blagovremeno	12	6	1
Odluke o prigovorima/žalbama su javno dostupne i u pristupačnom formatu	9	6	4

Unapređivanje transparentnosti procesa rešavanja izbornih sporova, po mišljenju sagovornika, unapredilo bi se uvođenjem sistema koji bi olakšao ulaganje prigovora i omogućio redovno ažuriran i aktuelan pregled toka svakog postupka. Osim toga, kao jedan od mehanizama koje je relativno lako sprovesti, navodi se uvođenje pravila da se objavljivanjem rešenja po prigovoru i presuda Upravnog suda po žalbama smatra da je rešenje uručeno podnosiocu. Ovakvim mehanizmom bi se (1) uticalo na efikasnost postupka, ali i na (2) transparentnost, jer bi se organi obavezali da odluke objavljuju u najkraćim rokovima. U vezi sa ovim vredi razmotriti i predlog da se institucije obavežu da u razumnom roku na uvid javnosti stavljaju sve dokumente kojima raspolažu, što se može povezati i sa jednim od nalaza dobijenih kroz analizu pravnog okvira: bilo bi dobro, po uzoru na primere dobre prakse iz regiona ili sveta, kreirati obavezujuće smernice za lokalne izborne komisije koje bi obuhvatile spisak dokumenata koje je neophodno objaviti (zakoni, podzakonski akti, rešenja, kalendar aktivnosti, izborne liste, sažeci sa sednica, rezultati i tako dalje) i rokove u kojima se to čini (kako bi mogli da budu korišćeni u procesu zaštite izbornih prava), uz posebno naglašavanje redovnog objavljivanja **podnetih prigovora i rešenja po prigovorima**.

Jedan od predloga izmene pravila u oblasti transparentnosti: „Uvesti pravilo da se objavljivanjem rešenja po prigovoru i presuda Upravnog suda smatra da je rešenje uručeno podnosiocu. Time se postupak zaštite izbornog prava ubrzava, a organi obavezuju da odluke blagovremeno objavljuju na sajtovima.“

Sagovornik, pravni ekspert

3.2.5. ZAKLJUČAK O USKLAĐENOSTI PROCESA REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA SA MEĐUNARODNIM PRINCIPIMA

Imajući u vidu sve navedeno, a u cilju preglednosti, u tabeli koja sledi vizuelno je predstavljena procena nivoa usklađenosti domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova sa međunarodnim principima i standardima.

Tabela 3.2.5.1. Ocena usklađenosti procesa rešavanja izbornih sporova sa međunarodnim principima

Princip	Ocena*	Ključna prednost	Ključni nedostatak
Pravičnost	2	Široko, adekvatno postavljeno pravo na podnošenje prigovora, obaveštenost o postupku	Politički karakter i sastav organa i nemogućnost adekvatnog utvrđivanja svih činjenica
Efikasnost	3	Efikasno rešavanje sporova i žalbi, bez prolongiranja	Kratki rokovi za rešavanje žalbi i sporova
Efektivnost	3	Široko, adekvatno postavljeno pravo na prigovor, žalbu/sudsko odlučivanje i dostupnost obrazloženih odluka	Neadekvatna primena pravnih lekova / neadekvatna zakonska regulativa
Transparentnost	2	Javnost odluka Republičke izborne komisije i Upravnog suda	Nemogućnost pristupa svim informacijama u realnom vremenu i netransparentnost lokalnih organa

* Na skali od 1 do 4, gde je 1 nije uopšte, 2 uglavnom nije, 3 uglavnom jeste, a 4 potpuno jeste

4. STUDIJA SLUČAJA: SRBIJA

4.1. PRAVNI OKVIR I KLJUČNI PROBLEMI SA PRIMENOM PRAVILA U PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA

Izborni proces je u poslednjih 20 godina unapređivan i poboljšavan u skladu sa međunarodnim standardima i principima, a sa ciljem demokratizacije društva i u kontekstu evropskih integracija Srbije. Uprkos tome, teorijska i zakonodavna rešenja nisu još uvek iskorenila sve nedostatke procesa, na koje vrlo često upozoravaju i domaći i međunarodni posmatrači, ali i učesnici izbornih ciklusa. Jedan od nedostataka i najvažnijih problema je upravo zaštita izbornog prava, odnosno pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost ovog procesa.

4.1.1. VAŽEĆI ZAKONODAVNI OKVIR

Osim sistematskog kršenja medijskih sloboda i neravnopravnosti između vladajućih i opozicionih stranaka koji presudno ograničavaju kapacitet opozicije i njene izborne rezultate, na rezultate izbora značajno utiču i pojedina zakonodavna rešenja. Zbog toga ćemo u nastavku ukratko izneti ustavni i zakonodavni okvir za sprovođenje izbora.

Ustav Republike Srbije u članu 2 predviđa da „suverenost potiče od građana koje je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko slobodno izabranih predstavnika“, kao i da „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodne volje građana“. **Biračko pravo, kao opšte i jednako, kao i izbore koji su po slovu Ustava slobodni i neposredni** i na kojima je glasanje tajno i lično, Ustav Republike Srbije reguliše u delu teksta u kome uređuje **katalog ljudskih prava i sloboda**. Najviši pravni akt uređuje **osnove aktivnog i pasivnog biračkog prava** i osnove načina ostvarivanja izbornog prava, prepuštajući zakonima detaljniju razradu ovih pitanja.

Najvažniji i najcelovitiji izborni propis je **Zakon o izboru narodnih poslanika**,¹² koji reguliše oblast parlamentarnih izbora i čije se pojedine odredbe primenjuju i na druge vrste izbora. Ustavna norma o opštem pravu glasa građana, predviđa da se opšte pravo glasa primenjuje uz ograničenje, jer opšte pravo glasa uživaju punoletne i poslovno sposobne osobe. Ta odredba je uneta u Zakon o izboru narodnih poslanika, tako da državljani Srbije koji nisu punoletni ili koji su lišeni poslovne sposobnosti ne poseduju izbornu pravo. Zakon o izboru narodnih poslanika uspostavlja **zaštitu izbornog prava u izbornom periodu**, kroz normiranje zabrane svakog vida pritiska na birače, pozivanja na odgovornost ili ugrožavanja anonimnosti glasanja (član 2 st. 2). **Radi sveobuhvatne zaštite aktivnog biračkog prava, bilo bi korisno dopuniti normu iz stava 2 člana 2 Zakona i izričito propisati zabranu političkim aktivistima da pozivaju birače da glasaju u izbornom danu.** Poziv ili poruka biraču putem telefona ili putem drugih sredstava komunikacije da glasa za određenu listu, u danu za izbore, sa stanovišta percepcije prosečnog birača svakako ima **karakter pritiska**, budući da se odvija u izbornom danu i putem ličnih sredstava za komunikaciju, što kod birača može da stvori utisak da je ugrožena njegova sloboda izbora i tajnost glasanja.

Radi sveobuhvatne zaštite aktivnog biračkog prava, bilo bi korisno dopuniti normu iz stava 2 člana 2 Zakona i izričito propisati zabranu političkim aktivistima da pozivaju birače da glasaju u izbornom danu.

¹² Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020.

Operacionalizacija **pasivnog biračkog prava** izvršena je kroz normiranje postupka kandidovanja za izbor za narodne poslanike. Predlaganje kandidata za narodne poslanike mogu vršiti političke partije, koalicije političkih partije i grupe građana. Izborna lista političke partije, koalicije ili grupe građana je utvrđena kad je svojim potpisima podrži najmanje 10.000 birača. Republička izborna komisija propisuje oblik i sadržaj obrasca za potpis i stavlja ga na raspolaganje učesnicima u izborima u roku od pet dana od raspisivanja izbora. Birač može svojim potpisom podržati izbornu listu samo jednog predlagача, a svaki potpis mora biti overen kod javnog beležnika ili u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi, a u gradovima i opštinama za koje nisu imenovani javni beležnici u osnovnom sudu, sudskoj jedinici, prijemnoj kancelariji osnovnog suda ili opštinskoj, odnosno gradskoj upravi. **Premda Zakon propisuje da birač može svojim potpisom može podržati samo jednu listu** (što po pravilima proverava Republička izborna komisija), **za birače koji prekrše ovo pravilo nisu predviđene sankcije**. Zakon o izboru narodnih poslanika donosi i **opšta pravila za predstavljanje lista** u javnim glasilima i opšta pravila o informisanju građana o programima i aktivnostima lista i o predloženim kandidatima.

Zakonom o izboru predsednika Republike¹³ normiraju se posebna pravila za izbor predsednika Republike, uz shodnu primenu Zakona o izboru narodnih poslanika na pitanja koja nisu posebno uređena tim zakonom. Kao i Zakon o izboru narodnih poslanika, tako i Zakon o izboru predsednika Republike sadrži odredbu o **zaštiti izbornog prava od pritiska, pozivanja birača na odgovornost ili povrede anonimnosti** (član 3 Zakona). Kandidata za predsednika Republike predlažu političke stranke, koalicije političkih stranaka i grupe građana.¹⁴ Predlog kandidata može biti podnet ako ga overenim potpisima podrži najmanje 10.000 birača. Potpisi birača prikupljaju se na posebnom obrascu u koji se unosi ime i prezime birača i biračev jedinstveni matični broj građana. Predlog kandidata podnosi lice koje je ovlastila grupa građana, politička stranka ili koalicija političkih stranaka.

Izbori u Vojvodini se sprovode na osnovu Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine.¹⁵ Ovom odlukom uređuje se izbor i prestanak mandata poslanika Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Izborna prava i izborni proces uređeni su na skoro identičan način kao izborna prava i izborni postupak u Zakonu o izboru narodnih poslanika uz neposrednu primenu odgovarajućih zakonskih normi u pogledu pitanja koja predstavljaju zakonsku materiju.

Lokalni izbori su u osnovi regulisani **Zakonom o lokalnim izborima**.¹⁶ Preciznije, ovim zakonom su propisana pravila za izbor i prestanak mandata odbornika u skupštinama jedinica lokalne samouprave. Ustavna odredba o slobodnom i jednakom izbornom aktivnom biračkom pravu uneta je u član 3 ovog zakona, uz posebnu „zaštitnu klauzulu“ u kojem se **zabranjuje svaki postupak kojim se ugrožava biračko pravo**: kao i u Zakonu o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima sadrži tipsku odredbu da „*niko nema pravo da, po bilo kom osnovu, sprečava ili primorava građanina da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja ili da od njega traži da se izjasni za koga je glasao ili zašto nije glasao*“ (čl. 3 Zakona o lokalnim izborima).

¹³ Zakon o predsedniku Republike, Službeni glasnik RS, br. 111/2007 i 104/2009 - dr. zakon

¹⁴ Grupu građana pismenim sporazumom osniva najmanje deset birača.

¹⁵ Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine, Službeni list APV, br. 23/2014, 12/2020, 14/2020, 25/2020.

¹⁶ Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 34/2010, 54/2011, 12/2020, 16/2020 (autentično tumačenje), 68/2020.

Niko nema pravo da po bilo kom osnovu sprečava ili primorava građanina da glasa, da ga poziva na odgovornost zbog glasanja ili da od njega traži da se izjasni za koga je glasao ili zašto nije glasao.

Član 3 Zakona o lokalnim izborima

Prema Zakonu o jedinstvenom biračkom spisku,¹⁷ **celoviti birački spisak** sadrži jedinstvenu evidenciju državljana Republike Srbije koji imaju biračko pravo. Država je tu jedinstvenu evidenciju birača formirala neposredno pre izbora 2012. godine. Birački spisak vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave, po pravilima **upravnog postupka** i protiv odluka organa u pogledu biračkog spiska obezbeđena je **sudska zaštita pred Upravnim sudom**. Po članu 14 spomenutog Zakona, posle raspisivanja izbora, opštinska, odnosno gradska uprava koja ažurira birački spisak za područje jedinice lokalne samouprave **izlaže deo biračkog spiska za područje konkretne jedinice lokalne samouprave na uvid građanima** i to oglašava preko sredstava javnog informisanja. Međutim, posmatračke misije godinama unazad uočavaju da se ovaj mehanizam ne koristi dovoljno, odnosno da građani sa njime nisu dovoljno upoznati.

Neophodno je primeniti postojeće zakonsko rešenje i podići transparentnost podataka iz biračkog spiska kroz obavezno izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima, u svim jedinicama lokalne samouprave. 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.

Setom izbornih zakona, uz Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, „uređuje se materijalno i procesno“ zakonodavstvo o izborima kao i pravila „izborne matematike i izborne tehnike“.¹⁸ Osim toga, određene norme o izborima sadrže i **propisi koje usvaja Republička izborna komisija u okviru svoje normative nadležnosti**. Zbog čestih promena sadržaja ovih propisa, i domaće i međunarodne posmatračke misije preporučuju da se sva pitanja koja nisu tehničke prirode „prebace“ u zakone, a da se ovakvom vrstom podzakonskih akata (uputstva, pravilnici, rokovnici) regulišu isključivo stvari tehničkog karaktera.

4.1.2. REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA: ORGANI I PROCEDURE

4.1.2.1. REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

Karakter i sastav organa za sprovođenje izbora

Za sprovođenje izbora u Srbiji se formira posebna izborna administracija. Među stručnjacima postoji **sporenje oko pravne prirode organa koji pripadaju izornoj administraciji**. Po nekim autorima organi tzv. izborne administracije predstavlja *sui generis* **organe državne uprave**, dok drugi autori smatraju da je izborna administracija predstavlja **posebnu organizacionu podstrukturu organa izvršne vlasti**.¹⁹ Stavovima o pravnoj prirodi izbornih organa trebalo bi dodati i gledište po kome su izborne komisije organi **pseudosudskog karaktera**, jer odlučuju o pravima pojedinaca.

Po Zakonu o izboru narodnih poslanika Republika Srbija je jedna izborna jedinica. Ta činjenica je oblikovala izbornu administraciju tako da su **organi za sprovođenje izbora za narodne poslanike**

¹⁷ Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Službeni glasnik Republike Srbije, br 104/2009. i 99/2011

¹⁸ Maja Nastić, Izborna pravila u Srbiji i evropski standardi: opšte pravo glasa, Zbornim radovan Pravnog fakulteta u Nišu, broj 69, godina 53, 2014. Strana 192.

¹⁹ Dejan Milenković, Organi nadležni za sprovođenje izbora – pojam i oblici izborne administracije (uprave) u Srbiji, Zbornik Izbori u domaćem i stranom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 182

Skupštine Republike Srbije, Republička izborna komisija i birački odbori. Zakonom o izboru narodnih poslanika je utvrđeno da su Republička izborna komisija i birački odbori samostalni i nezavisni u radu, kao i da za svoj rad odgovaraju organima koji su ih imenovali. Republičku izbornu komisiju imenuje Narodna skupština, a biračke odbore Republička izborna komisija, najkasnije 10 dana pre dana održavanja izbora. Prema istom zakonu, u stalni sastav biračkih odbora ulaze predsednik i najmanje dva člana,²⁰ a u prošireni sastav i po jedan predstavnik podnosioca izborne liste.

Po tipu, **odgovornost Republičke izborne komisije bismo mogli da označimo kao političku, jer Komisija odgovora Narodnoj skupštini u čijem radu i odlučivanju pretežu politički, nad stručnim razlozima. Način izbora članova biračkih odbora** i popunjavanje njegovog proširenog sastava, takođe, upućuje na **prevashodno politički karakter** tog organa. Međutim, trebalo bi imati u vidu da birački odbori imaju zadatak i da kontrolišu pravilnost izbornog procesa. Za ostvarivanje kontrolne uloge biračkog odbora u izbornom procesu (da obezbedi pravilnost i tajnost glasanja, utvrdi rezultate glasanja na biračkom mestu) neophodan je pluralistički sastav odbora, tako da, iako birački odbor po svom sastavu ima politički karakter, prošireni sastav tih organa koji je u političkom smislu pluralistički, pogoduje ostvarivanju kontrolne funkcije biračkih odbora. **Odgovornost biračkih odbora bi u tom smislu trebalo označiti kao odgovornost političkog karaktera, uz napomenu da odgovornost biračkih odbora ima i elemente odgovornosti stručnog karaktera.** Zaključak da je odgovornost biračkih odbora jednim delom stručnog karaktera proishodi iz činjenice da birački odbori odgovaraju pred Republičkom izbornom komisijom, organom sastavljenom od stručnjaka,²¹ zbog čega se može očekivati da u njenom radu i odlučivanju prisutna i stručna argumentacija.

Iako Republička izborna komisija zbog svog sastava ima odlike stručnog organa pojedini autori sa pravom ukazuju da na to da **parlamentarna praksa u pogledu izbora članova stalnog sastava tog organa odlučujuće opredeljuje njegovu prirodu.** Okolnost da se u stalni sastav tog tela prvenstveno biraju provereni „partijski kadrovi“,²² kao i da se u prošireni sastav „delegiraju“ članovi kao predstavnici lista koje su izašle na parlamentarne izbore, Republičku izbornu komisiju dominantno opredeljuje kao **politički organ.**

Politički karakter sastava Republičke izborne komisije, po logici stvari, dovodi u pitanje zakonsku odredbu po kojoj je Komisija organ koji je nezavistan i samostalan u radu. Proklamovanje nezavisnosti i samostalnosti nekog organa, ukoliko način izbora članova tog organa, odnosno popunjavanja njegovog sastava nije u funkciji osiguravanja njegove nezavisnosti i samostalnosti, već se načinom izbora obezbeđuje politički uticaj na njegov rad, proklamovanu nezavisnost i samostalnost pretvara u „mrtvo slovo na papiru“. Kada se ima u vidu da se u Republičku izbornu komisiju biraju „provereni kadrovi“ i pošto toj činjenici dodamo relativno kratak mandat (četiri godine) članova tog organa, onda to samo dodatno potvrđuje prethodno iznet zaključak da je nezavisnost i samostalnost u radu tog organa „mrtvo slovo na papiru“. **Iznetom stanovištu bi trebalo dodati i to da relevantni međunarodni dokumenti predviđaju da bi na vrhu izborne administracije trebalo da bude organ koji je nezavisno arbitrira izborne sporove.** Van svake sumnje je da se, **zbog načina izbora i sastava, Republička izborna komisija ne može uklopiti u taj standard.**²³

²⁰ Predsednik i članovi biračkog odbora imaju zamenike.

²¹ Član 33 Zakona o izboru narodnih poslanika predviđa da u sastav RIK-a ulaze isključivo diplomirani pravnici.

²² Dejan Milenković, *Organi nadležni za sprovođenje izbora – pojam i oblici izborne administracije (uprave) u Srbiji*, Zbornik Izbori u domaćem i stranom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 193

²³ Chad Vickery, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections - GUARDE (2011)*, IFES, Arlington

Politički karakter sastava Republičke izborne komisije, po logici stvari, dovodi u pitanje zakonsku odredbu po kojoj je Komisija organ koji je nezavistan i samostalan u radu.

Republička izborna komisija i birački odbori, kao što je rečeno, imaju stalni i prošireni sastav. U vezi sa sastavom postavilo se pitanje potrebne većine za odlučivanje u izbornoj komisiji. Starija sudska praksa je stala na stanovište (koje nije promenjeno) da Republička izborna komisija „odlučuje većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu, a u postupku po prigovorima, u pitanjima koja nisu izričito uređena Zakonom o izboru narodnih poslanika, Komisija shodno primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku“.²⁴ Ovo pitanje regulisano je i važećim propisima, kojima se definiše da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu,²⁵ kao i da se predlog odbija ukoliko ne dobije potrebnu većinu glasova.²⁶ Ipak, iako se poštuje princip kolegijalnosti RIK-a, ovakva odredba dovela je u poslednjem izbornom ciklusu do problema u praksi – jedna izborna lista nije proglašena iako je ispunjavala sve zakonom propisane uslove, jer za nju nije glasala većina članova. U ponovljenom odlučivanju, na osnovu prigovora podnosioca, izborna lista je proglašena većinom glasova članova RIK-a.²⁷ Ovo pitanje je otvorilo i **pitanje potencijalnog sukoba interesa**, s obzirom na to da se prigovori na odluke RIK-a ulažu istom organu.

Prigovor na odluku ili rešenje RIK-a ulaže se RIK-u, što otvara pitanje sukoba interesa.

S obzirom na to da je sastav i način izbora organa za sprovođenje izbora za narodne poslanike preslikan i na sastav i način izbora organa koji sprovode izbore za predsednika Republike, lokalne izbore i izbore za Skupštinu AP Vojvodine, komentari koji su izneti u pogledu sastava i način izbora Republičke izborne komisije i biračkih odbora prema Zakonu o izboru narodnih poslanika primenjivi su na sve druge organe izborne administracije.

Pravo na podnošenje prigovora

U cilju zaštite izbornog prava **Republička izborna komisija odlučuje o prigovorima** zbog povrede izbornog prava u toku zbora ili nepravilnosti u postupku predlaganja odnosno izbora. **Pravo podnošenja prigovora je široko postavljeno**, tako da svaki birač može da podnese prigovor na postupak ili radnju na svakom biračkom mestu. Osim birača, pravo podnošenja prigovora daje se i podnosiocima izbornih lista i kandidatima. Sa druge strane, **zaštitu izbornog prava Republička izborna komisija ne može da vrši po sopstvenom nađenju, bez prigovora, što ograničava mogućnost delovanja tog organa u zaštiti izbornog prava**. U nekoj od budućih novela izbornog zakonodavstva ovo rešenje bi svakako trebalo preispitati, odnosno trebalo bi razmotriti mogućnost da Republička izborna komisija utvrđuje povrede i po sopstvenoj inicijativi, bez prethodno podnetog prigovora.²⁸

²⁴ Vrhovni sud Srbije, 13.12.2000. godine, UŽ. 67/2000. <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/latinica/pravna-shvatanja-izvodi.php> (25.3.2021).

²⁵ Član 29 stav 3 Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020.

²⁶ Član 21 stav 6 Poslovnika Republičke izborne komisije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/2020.

²⁷ Više detalja: poglavlje Junski izbori 2020: Ilustracija problema kroz nalaze domaćih posmatračkih misija. Za detaljno obrazloženje problema pogledati: Emilija Orestijević, „Izborna administracija: nove okolnosti, stari problemi“, u: Oko izbora 21 (2020), ur. Bojan Klačar, CeSID, Beograd. Dostupno na: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/12/Oko-izbora-21.pdf>

²⁸ Više reči o ovome u daljem tekstu.

Izborna komisija i sudska praksa su se izjašnjavali o opsegu prava na prigovor učesnika u izbornom procesu. Tako je Vrhovni sud Srbije utvrdio stanovište da se pravo na podnošenje prigovora daje svim podnosiocima izbornih lista, a ne samo onim podnosiocima izbornih lista čija je kandidatura pravosnažno utvrđena.²⁹ Opštinskim odborima političke stranke koja je podnosilac izborne liste to pravo nije dato, osim ukoliko za to nije izričito ovlašćen od strane podnosioca izborne liste.³⁰

Rokovi za podnošenje prigovora

*Trebalo bi razmotriti mogućnost da se **rok za podnošenje prigovora propiše na drugačiji način, tako što bi se predvideli rokovi subjektivne prirode - 24h od saznanja za učinjenu povredu ili propust. Zbog neophodnosti da izborni proces teče efikasno, moglo bi da se razmotri i uvođenje objektivnih, prekluzivnih rokova.***

Kada je reč o parlamentarnim i predsedničkim izborima, **rok za podnošenje prigovora je objektivne prirode i iznosi 24 časa od časa kad je doneta odluka odnosno izvršena radnja koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom, odnosno od časa kad je učinjen propust.** Po stanovištu Upravnog suda, momenat **saznanja** za navodno učinjenu nepravilnost zbog koje se podnosi prigovor **nema uticaja na rok za ulaganje prigovora (24 časa).**³¹ Zakon o lokalnim izborima, sa druge strane, drugačije uređuje rokove – **prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidovanja, sprovođenja, utvrđivanja i objavljivanja rezultata izbora podnosi se u roku od 24 časa od dana kada je doneta odluka, odnosno izvršena radnja ili uočen propust.** To znači da rok počinje da teče istekom alendarskog dana u kome je učinjena nepravilnost.³² Konačno, Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine definiše da se prigovor podnosi u roku od **24 časa od donošenja odluke**, odnosno izvršenja radnje koju podnosilac prigovora smatra nepravilnom, odnosno od kada je učinjen propust, što se tumači kao u slučaju parlamentarnih izbora.

Osnovni problem kod ovako kratkog zakonskog roka za korišćenje pravnog sredstva mogao bi da bude u tome što je u tako kratkom roku, **teško steći uvid u učinjene povrede i propuste i skoro nemoguće obezbediti dokaze koji potkrepljuju tvrdnju iznetu u prigovoru da je učinjena povreda odnosno propust.** Zbog toga bi trebalo razmotriti mogućnost da se **rok za podnošenje prigovora propiše na drugačiji način, tako što bi se predvideli rokovi subjektivne prirode - 24h od saznanja za učinjenu povredu ili propust.** Zbog neophodnosti da izborni proces teče efikasno, brzo i bez odugovlačenja, moglo bi da se razmotri i uvođenje objektivnih, prekluzivnih rokova.

Trebalo bi razmotriti usaglašavanje odredbi Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima i Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine, kako bi rokovi za zaštitu izbornog prava tekli jednako. Ovo je posebno važno u okolnostima kada se izbori na više nivoa održavaju istovremeno.

Odlučivanje o prigovorima

Republička izborna komisija, kao i lokalne komisije, imaju rok **od 48 časova** od časa prijema prigovora da donesu rešenje, koje zatim dostavljaju svim stranama. Usvajanje prigovora za sobom vuče pravnu posledicu poništavanja odluke ili radnje, a u slučaju da komisija ne donese rešenje, smatra se da je prigovor usvojen.

²⁹ Pravno shvatanje utvrđeno na sednici Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 17. septembra 2002. godine.

³⁰ Presuda Upravnog suda, 22.4.2016, UŽ. 230/16

³¹ Upravni sud, 13.04.2017. godine, UŽ. 35/17

³² Pravni stav utvrđen na sednici svih sudija Upravnog suda, 29. februara 2016. godine

Pri odlučivanju, kako pokazuje praksa, Republička izborna komisija se rukovodi **formalnim pristupom povredama propisa**, odnosno vrlo često zauzima **vrlo restriktivan stav**. **Nepravilnosti se razmatraju i ispituju, naime, samo ukoliko su unete u zapisnik o radu biračkog odbora**. Po ovom pitanju istovetno stanovište ima i Upravni sud koji u jednoj svojoj odluci navodi da, *ukoliko se prigovorom ukazuje na nepravilnosti prilikom sprovođenja izbora na biračkom mestu ili njegovoj blizini na dan glasanja, a zapisnik o radu biračkog odbora ne sadrži ukazivanje na nepravilnosti niti sadrži primedbe, opravdano je odbiti prigovor kao neosnovan*.³³ Ovakva presuda doneta je nakon prigovora u kome se navodilo da se u jednoj opštini ispred biračkih mesta odvijala kupovina glasova, i to metodom takozvanog „bugarskog voza“. U obrazloženju presude navodi se da je *uvidom u zapisnike o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja i utvrđivanju rezultata glasanja za izbor narodnih poslanika za svih 30 biračkih mesta u datoj opštini utvrđeno da nije bilo prigovora na rad biračkih odbora, kao i da u zapisnicima nije konstatovano da je bilo nepravilnosti prilikom glasanja na bilo kom biračkom mestu u toj opštini*. Stanovište sudske prakse, povodom izbora narodnih poslanika, da bi **prigovor podnet zbog nepravilnosti na biračkom mestu trebalo odbiti ukoliko nepravilnosti nisu zasvedočene u zapisniku o radu biračkog odbora** je primenjivano i na izbore za predsednika Republike. Tako je na sednici održanoj 5. aprila 2017. godine Republička izborna komisija je razmatrala prigovor birača R.N. iz B, podnet zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja izbora i utvrđivanja rezultata glasanja na biračkom mestu broj 6 u opštini Krupanj. Republička izborna komisija je utvrdila da *Zapisnik o radu biračkog odbora na sprovođenju glasanja i utvrđivanju rezultata glasanja za izbor predsednika Republike na biračkom mestu broj 6 u opštini Krupanj, ne sadrži primedbe na postupak sprovođenja glasanja na biračkom mestu*. Imajući u vidu navedeno, Republička izborna komisija je *konstatovala da nema osnova da se prihvate navodi iz prigovora, jer podnosilac prigovora nije učinio izvesnom, pa ni verovatnom okolnost na koju prigovorom ukazuje, posebno imajući u vidu odsustvo bilo kakvih primedbi u Zapisniku o radu biračkog odbora*.³⁴

RIK ima ograničenu mogućnost delovanja u zaštiti izbornog prava, s obzirom na to da ovaj proces ne može da vrši po sopstvenoj inicijativi, bez prigovora. Trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja ex officio nadležnosti RIK-u za postupanje u slučaju nepravilnosti i nemogućnosti da se utvrde rezultati izbora. Ovo posebno treba da se odnosi na teške nepravilnosti koje su unete u zapisnik o radu biračkog odbora, a u vezi sa kojima nisu izjavljeni prigovori ovlašćenih lica.

Ovo postaje posebno važno kada se u vidu ima činjenica da **RIK nema pravo da pokrene proces zaštite izbornog prava čak i ukoliko je u zapisniku o radu biračkog odbora navedena nepravilnost koja je od uticaja na izborni rezultat i koja povlači pravnu posledicu, a izostao je prigovor birača**. Ovakav princip potvrđen je i presudom Vrhovnog suda Srbije, koji je naveo da se u zapisnik mogu uneti primedbe koje **nemaju karakter prigovora** po kojima RIK odlučuje po službenoj dužnosti, odnosno da je RIK u obavezi da razmotri i oceni sve prigovore koji su **blagovremeno dospeli**.³⁵ Drugačije rečeno, ovakvo zakonsko rešenje i izuzetno usko tumačenje propisa dovodi do toga da članovi biračkih odbora mogu savesno i u skladu sa procedurama uneti u zapisnik sve prigovore koji su od važnosti za izborni dan i izborni rezultat, ali da oni *moraju* biti ispraćeni prigovorima birača (ili drugih lica ovlašćenih za podnošenje prigovora) da bi bili razmotreni. Kako je zaštita izbornog prava u toku izbornog dana zapravo uslovljena **uzročno-posledičnom vezom između izjavljenih prigovora i primedbi unetih u zapisnik**, ovde je važno navesti barem četiri zaključka: (1) potrebno je **sprovesti široku i opštu kampanju informisanja birača o procesu zaštite izbornih prava**; (2) potrebno je **edukovati članove biračkih odbora o važnosti unošenja svih primedbi i prigovora u zapisnik o**

³³ Upravni sud, 30.4. 2016. godine, UŽ. 318/16.

³⁴ Upravni sud, od 9.4.2017. godine, br. 14 UŽ 18/17.

³⁵ Presuda Vrhovnog suda Srbije u Beogradu, 9.10.2002. godine, UŽ. 95/02

radu biračkog odbora; (3) potrebno je u formularu zapisnika razdvojiti unošenje **primedbi** (lakše grupe nepravilnosti, koje nemaju pravne posledice) i unošenje **prigovora** (teže grupe nepravilnosti, sa pravnim posledicama) i (4) jasno definisati **odgovornost izbornih komisija da u okviru ex officio nadležnosti pokreću proces zaštite izbornog prava na osnovu unetih prigovora u zapisniku o radu biračkog odbora.**

*Zaštita izbornog prava u toku izbornog dana uslovljena je **uzročno – posledičnom vezom između izjavljenih prigovora i primedbi unetih u zapisnik.***

Dijagram 4.1.2.1.1. Predlog unapređenja procesa rešavanja izbornih sporova pred izbornim komisijama



Neposredno u vezi sa prethodnim, važno je navesti i stanovište Upravnog suda³⁶ po kome **nepravilnosti koje spadaju u lakšu grupu nepravilnosti (za koje zakon ne predviđa pravne posledice) daju mogućnost Republičkoj izbornoj komisiji da odbije žalbu**, čak i kada utvrdi da je u toku sprovođenja izbora bilo nedostataka koji nisu od uticaja na drugačije rešavanje stvari. Dakle, reč je o nepravilnostima koje za pravnu posledicu nemaju raspuštanje biračkog odbora, odnosno ponavljanje glasanja u sprovođenju izbora, niti na utvrđene rezultate na konkretnom biračkom mestu i time na utvrđivanje ukupnih rezultata izbora. Iznetom stavu u vezi ove odluke može se dodati i to da u ovoj odluci Upravni sud afirmiše načelo celishodnosti u proceni da li povreda zakona treba da ima pravne konsekvence. Sa druge strane, Zakon o izboru narodnih poslanika u članu 58 navodi pet slučajeva – takozvanih **teških nepravilnosti**, kod kojih postoji **obaveza izborne komisije da na osnovu prigovora birača razmotri da li će se glasanje na tom biračkom mestu ponoviti**:

- » Ukoliko svi članovi biračkog odbora (ili njihovi zamenici) nisu na biračkom mestu dok je ono otvoreno i dok traje glasanje;
- » Ukoliko nije obezbeđena posebna prostorija za biračko mesto u kojoj se garantuje tajnost glasanja;
- » Ukoliko je u prostoriji u kojoj se obavlja glasanje prisutno više birača od obezbeđenih mesta za glasanje;
- » Ukoliko se na biračkom mestu zadržavaju lica koja nemaju prava i dužnosti u vezi sa sprovođenjem izbora i
- » Ukoliko pripadnici policije na biračko mesto uđu bez poziva predsednika biračkog odbora, odnosno ukoliko nisu narušeni red i mir.

³⁶ Upravni sud, 18.5.2012. godine, UŽ. 512/12

Pored pobrojanih, u teške nepravilnosti najčešće se ubrajaju i: glasanje umesto birača, povreda tajnosti glasanja, višestruko glasanje (ako jedan birač dobije dva ili više glasačkih listića), prisustvo propagandnog materijala u radijusu užem od 50 metara, glasanje van biračkog mesta bez potvrde o biračkom pravu za glasanje van biračkog mesta, glasanje bez isprave za dokazivanje identiteta, onemogućavanje birača upisanog u spisak da glasa, nezaokruživanje imena birača u biračkom spisku ili zaokruživanje imena drugog birača, uticanje članova biračkog odbora ili trećih lica na biračev izbor, nepostojanje kontrolnog listića u glasačkoj kutiji, višak listića u kutiji (u odnosu na broj birača koji su glasali), izmene biračkog spiska na dan glasanja i tako dalje.³⁷

U svakom postupku, **RIK je u obavezi da svoju odluku po prigovoru donese nakon izvršenog uvida u izborni materijal koji je birački odbor predao.** Po stanovištu Upravnog suda,³⁸ uvid u ispravljen/parafriziran zapisnik o radu biračkog odbora, bez navođenja pravnog osnova za ispravke, ne može se smatrati potpuno utvrđenim činjeničnim stanjem, dok se **obaveza RIK da potpuno utvrdi činjenično stanje** (čak i okolnosti koje nisu navedene u zapisniku, ukoliko se na njih poziva podnosilac prigovora) potvrđuje stanovištem Upravnog suda iz 2017. godine.³⁹

Transparentnost

Ono što se uočava kao izuzetno važan i značajan problem u sporovima zaštite izbornih prava pred izbornim komisijama je nedostatak transparentnosti, posebno na lokalnom nivou. Ovo ne iznenađuje ako se u obzir uzme činjenica da neke jedinice lokalne samouprave vrlo često na svojim veb stranicama ne objavljuju ništa osim bazičnih podataka o održavanju izbora – pa je često izuzetno teško ili nemoguće pronaći informacije o uložnim prigovorima i doneta rešenja po prigovorima. U tom smislu, bilo bi dobro, po uzoru na primere dobre prakse iz regiona ili sveta, kreirati **obavezujuće smernice za lokalne izborne komisije** koje bi obuhvatile spisak dokumenata koje je neophodno objaviti (zakoni, podzakonski akti, rešenja, kalendar aktivnosti, izborne liste, sažeci sa sednica, rezultati i tako dalje) i rokove u kojima se to čini, uz posebno naglašavanje redovnog objavljivanja podnetih prigovora i rešenja po prigovorima. *Primeru radi, Državna izborna komisija Crne Gore donela je u julu 2020. godine Administrativno uputstvo za objavljivanje materijala na veb sajtu Državne izborne komisije i veb stranicama opštinskih izbornih komisija, kojim se reguliše način objavljivanja materijala na veb sajtu Državne izborne komisije i veb stranicama opštinskih izbornih komisija, odgovornost lica koja će biti zadužena za ažuriranje materijala, tipovi dokumenata koji se objavljuju, rešavanje mogućih problema i obuku odgovornih lica.*⁴⁰

Neophodno je unaprediti transparentnost procesa rešavanja izbornih sporova pred izbornim komisijama, posebno na lokalnom nivou.

Sa druge strane, **Republička izborna komisija** značajno je podigla transparentnost svog rada u poslednjem izbornom ciklusu (2020), s obzirom da je omogućila je da praktično sve sednice budu otvorene za javnost: osim mogućnosti da svakoj sednici prisustvuju domaći i strani posmatrači, kao i mediji, u ovom ciklusu je po prvi put omogućeno da i građani direktno prate diskusiju i odlučivanje na sednicama, putem uživo prenosa sednica na sajtu ili na zvaničnom YouTube kanalu RIK-a. Ipak, rad izborne administracije značajno je izgubio na transparentnosti (i efikasnosti) nakon izbornog dana, jer je

³⁷ Vučetić Dejan, *Zaštita izbornog prava na lokalnim izborima*, u: Priručnik za sprovođenje lokalnih izbora, ur. Milan Jovanović, SKGO, Beograd, 2016, str. 213

³⁸ Upravni sud, 10.4.2017. UŽ. 211/17

³⁹ Upravni sud, 9.4.2017. UŽ. 291/17

⁴⁰ Administrativno uputstvo za objavljivanje materijala na veb sajtu Državne izborne komisije i veb stranicama opštinskih izbornih komisija, Državna izborna komisija Crne Gore, 2020. Dostupno na: <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/07/Administrativno-uputstvo-web-site.pdf>

(ne)očekivanom izmenom poslovnika započeo rad na elektronskim sednicama, na kojima su se **članovi Komisije se izjašnjavali o tačkama dnevnog reda tako što su odgovarali na elektronsku poruku i glasali „za“, „protiv“ ili „uzdržan“ za predlog iz svake tačke dnevnog reda u roku od tri časa od slanja saziva.** Na ovaj način, **bez uvida javnosti, odlučivalo se i o prigovorima koji su pristigli u RIK, ali i o konačnim rezultatima.**

4.1.2.2. UPRAVNI SUD

Opšta pravila

Zakon o izboru narodnih poslanika navodi da se protiv svakog rešenja Republičke izborne komisije može podneti **žalba**. Za odlučivanje po žalbi nadležan je Upravni sud (čl. 97). **Sudska zaštita pred Upravnim sudom u pogledu izbornih sporova nastalih povodom izbora za narodne poslanike, ali i povodom upravnih sporova za druge vrste izbora, odvija se po pravilima uspostavljenim Zakonom o upravnim sporovima.**⁴¹

Dakle, zahteve sadržane u međunarodnim dokumentima za pravedno sprovođenje procesa zaštite izbornog prava,⁴² uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumnu priliku za pripremu odbrane i pravo na pravičan i nepristrasan postupak utvrđivanja činjenica, saslušanja i odluke trebalo bi dovesti u kontekst odredbi Zakona o upravnim sporovima. Sa tim u vezi, prema važećem zakonu, činjenice se u upravnim sporovima utvrđuju, po pravilu, u javnoj raspravi, što znači da **Zakon javnu raspravu ne propisuje kao obavezu.**

U situaciji kada Upravni sud ne odlučuje na osnovu javne rasprave, neki od zahteva sadržanih u međunarodnim dokumentima mogli bi da budu dovedeni u pitanje, **tako da bi trebalo razmotriti mogućnost propisivanja situacija u izbornim sporovima u kojima se mora održati javna rasprava.** Ipak, pri razmatranju uvođenja novih ili drugačijih normi koje bi regulisale ovo pitanje, mora se voditi računa o neophodnosti da se izborni proces odvija brzo, pravedno i efikasno, kako se ne bi budile sumnje u legitimnost odluka. Takođe, ovo pitanje bi moralo da omogući jednako pravo na izlaganje činjenica (na primer, odbrane) svim stranama u sporu, što u izuzetno kratkim rokovima (kako su sada propisani) može biti neizvodivo.

Trebalo bi razmotriti mogućnost propisivanja situacija u izbornim sporovima u kojima se mora održati javna rasprava. Pri razmatranju uvođenja novih ili drugačijih normi koje bi regulisale ovo pitanje, mora se voditi računa o neophodnosti da se izborni proces odvija brzo, pravedno i efikasno, uz omogućavanje jednakog prava na izlaganje činjenica svim stranama u sporu, što u izuzetno kratkim rokovima (kako su sada propisani) može biti neizvodivo.

Rokovi i procedure: parlamentarni izbori

Žalba se podnosi u kratkom roku - 48 časova, preko Republičke izborne komisije koja je dužna da u roku od 24 časa od prijema žalbe dostavi Upravnom sudu prigovor i sve potrebne spise (član 97 Zakona o izboru narodnih poslanika). U obavezi da dostavi „sve potrebne spise“, krije se „zamka“, jer Republička izborna komisija ne dostavlja sve spise, već samo **potrebne spise, čime praktično vrši trijažu dokumenata koji se dostavljaju sudu.** U tom smislu, ukoliko ne dostavi neke od spisa koji su od značaja za donošenje odluke pred Upravnim sudom, Republička izborna komisija može suštinski da utiče na odlučivanje suda i da praktično kreira njegovu odluku. **Ovu**

⁴¹ Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, br 111/2009.

⁴² Chad Vickery, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections - GUARDE (2011)*, IFES, Arlington

odredbu bi trebalo izmeniti i obavezati Republičku izbornu komisiju da Upravnom sudu dostavlja sve spise, bez vršenja trijaže.

Odredbu koja propisuje da RIK Upravnom sudu dostavlja sve potrebne spise trebalo bi izmeniti tako da se RIK obaveže da dostavlja sve spise, bez vršenja trijaže.

Odluku po žalbi Upravni sud donosi najkasnije u roku od 48 časova od prijema žalbe sa spisima. Protiv te odluke se **ne mogu podneti vanredna pravna sredstva** predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor. Takav stav podržava i sudska praksa isključujući mogućnost shodne primene Zakona o opštem upravnom postupku i vanrednih pravnih sredstava propisanih tim zakonom. U jednoj odluci Upravni sud je takav stav učinio nedvosmislenim, navodeći da *u izbornim sporovima ne postoji mogućnost korišćenja vanrednih pravnih sredstava propisanih u upravnom postupku.*⁴³

Pojedinci i organizacije koje su se bavili zaštitom izbornog prava pred Upravnim sudom, ističu **potrebu da se produži rok za podnošenje žalbe.**⁴⁴ Produženje roka bi svakako trebalo razmotriti kao **moguću zakonsku intervenciju u cilju delotvornosti prava na podnošenje pravnog sredstva**, ali ne znatno produženje roka za podnošenje žalbe, jer bi time mogla da se ugrozi efektivnost izbornog procesa.

U cilju delotvornosti prava na podnošenje pravnog sredstva, trebalo bi razmotriti produženje roka za podnošenje žalbe.

Rokovi i procedure: pokrajinski i lokalni izbori

Nešto je drugačije normirana sudska zaštita protiv odluke Pokrajinske izborne komisije. Protiv rešenja Pokrajinske izborne komisije može se izjaviti prigovor nadležnom sudu.⁴⁵ Prema stavu sudske prakse „nadležni sud“ je Upravni sud. Zaštita izbornog prava može se zahtevati **samo protiv odluke izborne komisije donete po prigovoru.** To znači da žalba za zaštitu izbornog prava izjavljena zbog neodlučivanja Pokrajinske izborne komisije nije dozvoljena.⁴⁶

Potrebno je usaglasiti rokove u kojima se vrši zaštita izbornog prava, posebno imajući u vidu učestalost spajanja lokalnih i parlamentarnih izbora.

Ovde je važno napraviti i **važnu razliku koja postoji u procesu zaštite biračkih prava na lokalnom nivou u odnosu na republički i pokrajinski.** Sudska zaštita izbornog prava u izborima za jedinice lokalne samouprave precizirana je Zakonom o lokanim izborima, koji se od Zakona o izboru narodnih poslanika razlikuje po tome što propisuje da se žalba **Upravnom sudu dostavlja neposredno.** Kada se žalba podnosi protiv odluke skupštine jedinice lokalne samouprave, Zakon o lokalnim izborima **ne postavlja kao poseban uslov za dozvoljenost žalbe prethodno izjavljen prigovor.** Takođe, Zakon propisuje da se **žalba Upravnom sudu dostavlja u roku od 24 časa od**

⁴³ Upravni sud je povodom korišćenja vanrednih pravnih sredstva rekao da je „neosnovano je pozivanje žalilje na primenu odredbe člana 257 Zakona o opštem upravnom postupku, s obzirom da, prema stavu suda, u izbornom postupku nema shodne primene odredaba Zakona o opštem upravnom postupku kojim su propisana vanredna pravna sredstva u upravnom postupku“. Upravni sud, 9.4.2016. godine UŽ. br. 217/16.

⁴⁴ Preporuke posmatračkih misija CeSID-a, CRTA-e i ODIHR-a nakon izbora 2020. godine.

⁴⁵ Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, Službeni list AP Vojvodine, br 23/14)

⁴⁶ Pravni stav – utvrđen na 58. Sednici svih sudija Upravnog suda, održanoj 29.2.2016. godine

dostavljanja rešenja,⁴⁷ a izborna komisija je dužna da sudu odmah, a najkasnije u roku od **12 časova**⁴⁸ sudu dostavi sve potrebne podatke i spise za odlučivanje. U postupku zaštite izbornih prava u vezi sa lokalnim izborima Zakon dopušta **moгуćnost da Upravni sud odlуčuje i u sporu pune jurisdikcije i tako praktično reši pitanje iz nadležnosti izborne komisije**.⁴⁹ Zakonom o lokalnim izborima opseg sudske zaštite je ograničen, tako da se protiv pravnosnažne sudske odluke donete u „stvari prestanka i dodele mandata“ odbornika ne može se podneti tužba za ponavljanje postupka. Tačnije, iako Zakon o upravnim sporovima dopušta tužbu za ponavljanje postupka i podnošenje zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke, ova pravna sredstva nisu dopuštena po Zakonu o lokalnim izborima, što znači da samim tim nije dozvoljeno podnošenje tužbe za ponavljanje postupka u pogledu prestanka ili dodele mandata.⁵⁰ Kao i u slučaju parlamentarnih izbora, rokovi za vršenje uvida u izborne liste i dokumentaciju i izborni materijal bez uticaja su na početak računanja roka za podnošenje prigovora na donetu odluku, izvršenu radnju ili učinjeni propust u izbornom postupku.⁵¹

Statistika

Prema godišnjem izveštaju o radu Upravnog suda po materijama, za period od 01. januara 2020. godine do 31. decembra 2020. godine,⁵² primljeno je **ukupno 4.929 predmeta u postupku zaštite izbornog prava**. Uz četiri predmeta koja su ostala nerešena iz prethodog perioda, tokom 2020. godine u radu Upravnog suda bilo je 4.933 predmeta.

Od ukupnog broja predmeta u radu, Upravni sud je **rešio 4.931 predmet**, od čega 4.930 predmeta meritorno, a jedan predmet na drugi način.

Samo u periodu od 27. juna do 13. jula, Sud je primio 4.405 predmeta i u istom periodu je rešio 3.537. U cilju **blagovremenog i potpunog informisanja javnosti**, anonimizirane odluke suda u predmetima zaštite izbornog prava objavljivane su na zvaničnoj internet prezentaciji Upravnog suda.⁵³

4.1.2.3. SUDSKA ZAŠTITA PROTIV ODLUKA ORGANA NADLEŽNOG ZA VOĐENJE BIRAČKOG SPISKA

Sudska zaštita protiv odluka organa nadležnog za vođenje biračkog spiska je **tužba**. Podnosilac zahteva za promenu u biračkom spisku može **protiv rešenja opštinske, odnosno gradske uprave podneti žalbu ministarstvu nadležnom za poslove uprave u roku od 24 časa od dana kada je rešenje primio**. Ministarstvo u roku od **48 časova** donosi rešenje na žalbu iz stava.

Protiv rešenja nadležnog ministarstva u prvom stepenu kad je nadležno za izmene u biračkom spisku ili koje je donelo po žalbi, može se podneti **tužba Upravnom sudu u roku od 24 časa od dana**

⁴⁷ Za razliku od parlamentarnih izbora, gde je rok 48 časova od prijema rešenja.

⁴⁸ Za razliku od parlamentarnih izbora, gde je rok 24 časa od prijema žalbe.

⁴⁹ Dejan Vučetić i Dejan Milenković, *Zaštita izbornog prava u upravnom sporu, u: Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990-2020. godine (2020), prir. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, Institut za političke studije i Službeni glasnik, Beograd (Zbornik radova sa naučne konferencije)*

⁵⁰ Upravni sud, od 12.12.2017. godine II-2 UŽ. 89/17 - Iz Biltena Upravnog suda, broj 8/2019, Intermex, Beograd, Sentencu sačinio: Tomislav Medved, sudija Upravnog suda

⁵¹ Pravni stav – utvrđen na 58. Sednici svih sudija Upravnog suda, održanoj 29.2.2016. godine

⁵² Anonimizirani pregled izbornih predmeta dostupan je na: <http://www.up.sud.rs/latinicalizborni-predmeti>

⁵³ Anonimizirani pregled izbornih predmeta dostupan je na: <http://www.up.sud.rs/latinicalizborni-predmeti>

kada je rešenje primljeno. Upravni sud po tužbi odlučuje u roku od 48 časova. Odluka Upravnog suda je pravnosnažna i izvršna i protiv nje nije dopušteno podnošenje zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke niti za ponavljanje postupka.

4.1.2.4. USTAVNI SUD

Zaštita izbornog prava pred Ustavnim sudom je **supsidijarne naravi**, budući da **Ustavni sud donosi odluke u izbornim sporovima kada nije obezbeđena sudska ili druga zaštita izbornog prava.**

Zahtev za odlučivanje pred Ustavnim sudom o izbornom sporu za koji zakonom nije određena nadležnost sudova može podneti svaki birač, kandidat za predsednika Republike, odnosno poslanika ili odbornika, kao i podnosilac predloga kandidata.⁵⁴ Ako je nepravilnost u izbornom postupku dokazana, a imala je bitan uticaj na izborni rezultat, **Ustavni sud odlukom poništava ceo izborni postupak ili delove tog postupka, koji se moraju tačno označiti.**

U vezi sa zaštitom izbornog prava pred Ustavnim sudom, trebalo bi reći da Zakon o Ustavnom sudu normira jednu **posebnu vrstu izbornog spora**. To je **spor koji se pokreće žalbom na odluku donetu u vezi sa potvrđivanjem mandata narodnih poslanika**. Žalbu može podneti kandidat za narodnog poslanika i podnosilac predloga kandidata, u roku od **48 časova** od donošenja odluke. U postupku po žalbi organ protiv čije je odluke podneta žalba dužan je da u roku **od 24 časa** od podnošenja žalbe, dostavi potrebnu dokumentaciju Ustavnom sudu.

Prema stavu teorije Ustavni sud ima i posrednu izbornu nadležnost - kroz normativnu nadležnost i mogućnost da odlučuje o zabrani političkih partija.⁵⁵

U pogledu zaštite izbornog prava Ustavni sud je do sada bio najaktivniji vršeći ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti akata organa za sprovođenje izbora. Tako je sud odlučivao o ustavnosti određenih članova Zakona o lokalnim izborima (građani kao nosioci izbornog prava, pravo odbornika na slobodu mišljenja i izražavanja), o zahtevima za izmenu pojedinačnih akata donetih na osnovu prtehodno osporenih odredbi, ali je odlučivao i u postupku utvrđivanja saglasnosti Uputstva Republičke izborne komisije sa drugim propisima tokom 2014. godine. Poslednje spomenuto odnosilo se ne na nezakonito određivanje dve jedinice lokalne samouprave (Vranje i Raška) za mesta utvrđivanja rezultata glasanja sa biračkih mesta na teritoriji Kosova i Metohije, umesto samih biračkih mesta, kako nalaže zakon. Ustavni sud je u datom slučaju konstatovao da je *samo zakonom mogao biti propisan drugačiji postupak utvrđivanja rezultata glasanja sa određenih biračkih mesta iz navedenih razloga, odnosno da Uputstvom Republičke izborne komisije kao aktom niže pravne snage od zakona to nije bilo moguće učiniti*. Tako je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da su odredbe osporenog Uputstva (dva člana) u vreme važenja bile u suprotnosti sa Zakonom o izboru narodnih poslanika.⁵⁶

⁵⁴ Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 109/2007, 99/2011, 18/13-Odluka US, 40/15 i 103/15.

⁵⁵ Maja Nastić, *Pravo na nepristrasan i nezavistan sud u kontekstu rešavanja izbornih sporova*, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, godina 50, Niš, 2007, str. 185

⁵⁶ Odluka Ustavnog suda broj I Uo-149/2014. („Službeni glasnik RS“, broj 22/14.), sa izdvojenim mišljenjem sudije.

4.1.2.5. KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO U ZAŠTITI IZBORNOG PRAVA

Opšta pravila

Zbog posebnog značaja koji uživaju politička prava i političke slobode kao lična i društvena dobra, **krivična dela protiv izbornih prava izdvojena su u posebnu glavu (XV) Krivičnog zakonika⁵⁷ i podrazumevaju:**

- » **Povredu prava kandidovanja** (sprečavanje ili ometanje lica da se kandiduje);
- » **Povredu prava glasanja** (protivzakonito (ne)upisivanje u birački spisak i brisanje iz njega, ometanje ili sprečavanje lica da glasa; prisiljavanje ili prinuda drugog lica da glasa ili ne glasa);
- » **Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem** (nuđenje, davanje ili obećavanje nagrade, poklona ili druge koristi za (ne)glasanje u korist ili protiv nekog lica ili predloga; zahtevanje ili primanje koristi ili poklona sa istim ciljem);
- » **Zloupotrebu prava glasanja** (glasanje umesto drugog lica pod njegovim imenom, glasanje više od jedanput na istom glasanju, upotreba više od jednog glasačkog listića na jednom glasanju);
- » **Sastavljanje netačnih biračkih spiskova;**
- » **Povredu tajnosti glasanja;**
- » **Falsifikovanje rezultata glasanja** (dodavanje ili oduzimanje glasačkih listića ili glasova pri prebrojavanju, menjanje broja glasačkih listića ili glasova, objavljivanje neistinitih rezultata glasanja) i
- » **Uništavanje dokumenata o glasanju** (uništavanje, oduzimanje ili prikrivanje glasačkih listića ili drugih dokumenata o glasanju).

Krivični zakonik propisuje i **novčane i zatvorske kazne** za ova krivična dela, a pooštrava ih u slučaju da ih učini član biračkog odbora ili drugo lice u vršenju dužnosti u vezi sa glasanjem.

Problemi i preporuke za izmenu Krivičnog zakonika

Dosadašnja praksa pokazuje da bi **zakonsku regulativu u ovoj oblasti trebalo poboljšati, propisivanjem novih krivičnih dela protiv izbornih prava, proširivanjem zone kažnjivosti za pojedina već postojeća krivična dela protiv izbornih prava, propisivanjem strožih sankcija, kao i normiranjem kvalifikovanih oblika pojedinih krivičnih dela koja već postoje u našem krivičnom zakonodavstvu.** To bi svakako doprinelo da se efikasnije zaštite izborna prava i stvori utisak u javnosti o spremnosti da se eventualne izborne zloupotrebe krivičnog progone.

Sa ciljem efikasnije zaštite izbornih prava, zakonsku regulativu u ovoj oblasti bi trebalo poboljšati:

- » *propisivanjem novih krivičnih dela protiv izbornih prava,*
- » *proširivanjem zone kažnjivosti za pojedina već postojeća krivična dela protiv izbornih prava,*
- » *propisivanjem strožih sankcija, i*
- » *normiranjem kvalifikovanih oblika pojedinih krivičnih dela koja već postoje u našem krivičnom zakonodavstvu.*

⁵⁷ Krivični zakonik, Službeni glasnik Republike Srbije br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019

U nastavku teksta, navedene su neke sporne odredbe koje bi trebalo modifikovati ili zameniti novim, u skladu sa gore navedenim principima i u sklopu širokog konsultativnog procesa, a u cilju unapređenja procesa izborne zaštite u Srbiji.

1) Povreda prava kandidovanja

Jedno od krivičnih dela iz glave XV Krivičnog zakonika je i krivično delo iz čl. 154 **Povreda prava kandidovanja** - „ko kršenjem zakona ili na drugi protivpravan način spreči ili onemogući kandidovanje na izborima kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine“. Ovakva formulacija u praksi prouzrokuje problem jer jasno naglašava da se krivično delo „svodi“ na **kršenje zakona, ali ne i podzakonskih akata** koji u domaćem izbornom procesu imaju izuzetno veliku važnost. Da bi **zona kažnjivosti bila potpuno jasno omeđena**, posle reči „kršenjem zakona“, trebalo bi dodati reči „ili drugih propisa donetih na osnovu zakona“, čime bi se preciziralo da je krivično delo izvršeno i kada se krše podzakonski akati kojima se uređuje pravo kandidovanja. Ovde je zanimljivo navesti i da je ovo delo uneto u Krivični zakon 1994. godine uz propisanu kaznu od šest meseci do pet godina zatvora, ali da su za ovo, kao i za druga krivična dela kazne značajno ublažene 2005. godine tokom donošenja Krivičnog zakonika, iako se prilike u pogledu ostvarivanja pasivnog biračkog prava u Srbiji nisu bitno promenile. Takva aktivnost zakonodavca nije bila opravdana i zato bi trebalo **razmotriti ponovno propisivanje strože kazne za ovo krivično delo kao i za druga krivična dela protiv izbornih prava**.

2) Povreda prava glasanja

Krivično delo *Povreda prava glasanja* (član 155) u stavu 2 predviđa **kvalifikovani (teži) oblik tog krivičnog dela**, koji glasi: „Ko silom ili pretnjom prinudi drugog da na izborima, glasanju o opozivu ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata odnosno predloga, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine“. Međutim, postoji saglasnost da ovako određen opseg kažnjivosti nije adekvatan i primeren okolnostima, s obzirom da kriminalizuje isključivo **silu ili pretnju kao načine prinude**. U tom smislu, **opseg kažnjivosti za teži oblik ovog krivičnog dela bi se proširio** ukoliko bi se tekst redefinisao tako da obuhvati i druge moguće načine prinude: „Ko silom, pretnjom ili na drugi protivpravan način prinudi drugog...“. Ovakvim rešenjem kriminalizovao bi svaki uticaj na birače da glasaju ili ne glasaju za određenog kandidata/predlog, čak i u slučaju kada uticaj nije ostvaren prinudom i pretnjom, a ostvarile bi se i svrhe kažnjavanja – sprečavanje krivičnih dela, uticanje na druge da ih ne čine, izražavanje društvene osude i ostvarivanje društvene osude, jačanje morala i učvršćivanje obaveze poštovanja zakona. I u ovom slučaju, kao i kod povrede prava kandidovanja, u ranijim verzijama zakona važile su strožije kazne za osnovni oblik krivičnog dela. Prema tome, osim što bi trebalo izmeniti obeležja težeg oblika ovog krivičnog dela, bilo bi svrsishodno preispitati i važeće sankcije.

3) Falsifikovanje rezultata glasanja

Važno je ukazati i na nesaglasje odredbi Krivičnog zakonika sa propisanim **krivičnim delima iz tzv. sporednog krivičnog zakonodavstva**. Tako je Zakonom o izboru narodnih poslanika propisano i posebno krivično delo **protiv službene dužnosti u vezi sa izborima za narodne poslanike** (čl. 104). Izvršilac ovog krivičnog dela može da bude član Republičke izborne komisije ili član biračkog odbora, ili drugo lice koje u vršenju dužnosti u vezi sa izborom poslanika izmeni broj datih glasova. Modaliteti izvršenja krivičnog dela su dodavanje ili oduzimanje glasačkih listića ili glasova pri prebrojavanju ili objavljivanje rezultata izbora koji ne odgovaraju obavljenom glasanju. U vezi sa propisivanjem posebnog krivičnog dela u Zakonu o izboru narodnih poslanika uočavamo **nekoliko problema**. Najpre, obeležja ovog krivičnog dela se u dobroj meri preklapaju sa obeležjima krivičnog dela **Falsifikovanje rezultata glasanja** iz člana 161 Krivičnog zakonika, uz razliku da je za krivično

delo iz Zakona o izboru narodnih poslanika predviđena blaža kazna. To otvara pitanje da li bi član Republičke izborne komisije ukoliko postoje osnovi sumnje da je izvršio krivično delo u vezi sa glasanjem, bio gonjen za krivično delo iz čl. 161 Krivičnog zakonika ili za krivično delo iz čl. 104 Zakona o izboru narodnih poslanika. Prema preovlađujućoj praksi, bio bi gonjen za teže krivičnog delo (a to je krivično delo iz Krivičnog zakonika), ali je ovde važno napomenuti da iako je tužilačka praksa preovlađujuća, **ona ipak nije potpuno jednoznačna.**

4) Neovlašćeno prikupljanje podataka o ličnosti

Krivičnopravnu zaštitu izbornih prava ne bi trebalo posmatrati samo u kontekstu krivičnih dela propisanih u glavi XV Krivičnog zakonika. Naime, postoje i druga krivična dela koja nisu direktno povezana sa izbornim procesom, a koja doprinose zaštiti slobode opredeljenja na izborima. U skladu sa postavljenim ciljevima i principima, zarad zaštite slobode opredeljenja na izborima, modifikaciju bi trebalo da pretrpi krivično delo **Neovlašćeno prikupljanje podataka o ličnosti** (član 146). Tim krivičnim delom se sankcioniše neovlašćeno prikupljanje i saopštavanje podataka o ličnosti i njihova upotreba u svrhu za koju nisu namenjeni. Kvalifikovani oblik krivičnog dela je ostvaren kada neovlašćeno prikupljanje, saopštavanje i upotrebu podataka o ličnosti vrši službeno lice. U predizbornom periodu i na sam dan izbora, političke partije i drugi učesnici u izbornom procesu, koristeći podatke o ličnosti, pozivaju birače da glasaju, vrše pritisak na njih i vode evidenciju birača koji su izašli na glasanje. Vrlo često su upitni i način prikupljanja tih podataka i rukovanje njima, a posebno u onim okolnostima kada sami građani nisu izbornim učesnicima dali saglasnost da *čuvaju ili prikupljaju* podatke. Imajući u vidu **intenzitet kriminalne opasnosti koju nosi ovo krivično delo u toku izbornog procesa**, trebalo bi propisati **strože sankcije za oba oblika ovog krivičnog dela**.⁵⁸ Osim toga, za oba oblika ovog krivičnog dela važeći Krivični zakonik predviđa gonjenje po privatnoj tužbi, što je suprotno načinu gonjenja propisanom kod drugih sličnih krivičnih dela. U tom smislu, bilo bi poželjno i svrsishodno preispitati način krivičnog gonjenja i definisati obavezu javnog tužioca da počinioce ovih krivičnih dela **goni po službenoj dužnosti**.

5) Propisivanje novih krivičnih dela u glavi XV

Imajući u vidu indicije i dosadašnje nalaze posmatračkih misija, bilo bi važno razmotriti mogućnost propisivanja novih krivičnih dela sa ciljem **efikasnije zaštite slobode opredeljenja birača prilikom glasanja i u periodu izborne tišine**, ali i kroz propisivanje posebnog krivičnog dela koji bi se ticao **inkriminisanja svakog pritiska na zaposlene u javnom sektoru u pogledu glasanja**.

Efekti postupanja javnih tužilaštava i statistički pregled

U vezi sa krivičnim delima iz glave XV Krivičnog zakonika, trebalo bi reći i to da prema statističkim podacima Republičkog javnog tužilaštva za period 2016-2020. godine, **ta krivična dela nisu česta u praksi - nema velikog broj krivičnih prijava za krivična dela protiv izbornih prava, niti postoji veliki broj pravnosnažno, sudski rešenih predmeta.**

Godišnje se obično podnesu krivične prijave protiv oko sto lica za krivična dela protiv izbornih prava. U pogledu broja prijavljenih lica jedini izuzetak je bila 2018. godina kada je krivičnim prijavama za krivična dela protiv izbornih prava bilo obuhvaćeno 188 lica. Takođe, **veoma mali broj podnetih krivičnih prijava predstavlja osnov za nastavak krivičnog gonjenja i optuženje**, jer se preovlađujući broj krivičnih prijava **odbaci** rešenjem nadležnog javnog tužioca. U pogledu optuženja, opet se izdvaja 2018. godina u kojoj je bilo podneto znatno više optužbi (38) u odnosu

⁵⁸ Za osnovni oblik je zaprećena kazna do jedne godine, a za kvalifikovani do tri godine zatvora.

na ostale godine iz izveštajnog perioda. Broj osuđujućih presuda je zanemarljiv, osim u 2016. godini. S obzirom na to da postupanje po optužnicama za krivična dela iz glave XV Krivičnog zakona nisu naročito učestala u praksi javnih tužilaštava i sudova, **ne mogu se uočiti efekti postupanja javnih tužilaštava i odluka sudova na generalnu ili specijalnu prevenciju, kao ni na druge svrhe kažnjavanja.**

Godišnje se podnesu krivične prijave protiv oko sto lica za krivična dela protiv izbornih prava.

Tabela 4.1.2.5.1. Statistički podaci za krivična dela iz glave XV Krivičnog zakonika, za period 2016 - 2020

Period	Nerešene prijave iz prethodnog perioda	Prijavljeno lica u izveštajnom period	Ukupno prijava u radu	Ukupno odbačaja	Ukupno optuženo	Ukupno osuđujućih presuda	Oslobađajuće presude	Odbijajuće presude
2016	62	78	140	37	8	8	2	
2017	92	11	103	23	5	1	1	12
2018	107	181	288	134	28	1		
2019	98	42	140	47			2	
2020	85	124	209	64	2	3		

Predlog za uređenje efikasnog načina postupanja javnih tužilaštava po krivičnim prijavama iz glave XV Krivičnog zakonika

Imajući u vidu prethodno izneto, čini se posebno važnim iznalaženje načina da se postupanje tužilaštva po krivičnim delima protiv izbornih prava učini efikasnim i efektivnim. Jedan od mehanizama može biti **obavezno uputstvo**, koje kao alat postoji u domaćem zakonodavstvu. Naime, ova mogućnost predviđa se članom 25 (stav 2) Zakona o javnom tužilaštvu:⁵⁹ „Republički javni tužilac izdaje u pismenoj formi opšta obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju. Opšta obavezna uputstva Republički javni tužilac može da izda i na predlog Kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva.“ Ovaj mehanizam ne odnosi se na konkretan predmet, već se njime uređuje postupanje u određenoj, posebnoj vrsti predmeta.

Obaveznim uputstvom moglo bi se predvideti **hitno postupanje po ovim krivičnim prijavama i povremeno obaveštavanje javnosti o preduzetim radnjama**, što bi svakako doprinelo da javnost **stekne poverenje u rad javnih tužilaštava u ovim predmetima**. Osim toga, moglo bi se predvideti da Republičko javno tužilaštvo postupa po prigovorima protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave i to u kolegijalnom sastavu. **Odluke bi trebale da se donose bez odlaganja, u roku koji bi bio kraći od zakonskog (15 dana)**. Imena zamenika javnih tužilaca u Republičkom javnom tužilaštvu koji bi odlučivali po prigovoru bi trebalo objaviti, što bi svakako doprinelo otklanjan-

⁵⁹ Zakon o javnom tužilaštvu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 - odluka US

ju nedoumica u javnosti u vezi postupanja javnog tužilaštva po prigovoru. Posebno važno je da buduće opšte obavezno uputstvo sadrži **nalog da se izvodi odluka po prigovoru objavljuju na sajtu Republičkog javnog tužilaštva.**

*Posebno je važno iznalaženje načina da se postupanje tužilaštva po krivičnim delima protiv izbornih prava učini efikasnim i efektivnim. Ovo se može postići kroz **obavezno uputstvo**, koje bi propisalo hitno postupanje po krivičnim prijavama, redovno obaveštavanje javnosti, kolegijalni rad, kraće rokove za donošenje odluka, kao i potpunu transparentnost.*

4.1.2.6. AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE

Pravni položaj, nadležnosti, organizaciju i rad Agencije za sprečavanje korupcije definiše Zakon o sprečavanju korupcije⁶⁰ koji je usvojen 2019. godine i čija je primena počela 1. septembra 2020. godine. Agencija za borbu protiv korupcije koja je osnovana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008) je nastavila da funkcioniše kao Agencija za sprečavanje korupcije (ASK). ASK ima široke nadležnosti u pitanjima koja su značajna za sprečavanje korupcije, ali su za proces rešavanja izbornih sporova najvažnije one koje se odnose **na finansiranje političkih aktivnosti i moguću zloupotrebu javnih resursa.**

Propisi o finansiranju političkih aktivnosti

Oblast finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja koherentno je (tada po prvi put) regulisana Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti⁶¹ iz 2011. godine, da bi sam propis bio promenjen dva puta - 2014. i 2019. godine, drugi put kao posledica rezultata međustranačkog dijaloga. Dva načela mogu da se primete u ovom propisu: (1) **načelo javnosti** i (2) **načelo kontrole**. Prvo načelo podrazumeva dostupnost informacija i podataka o finansiranju političkih subjekata, dok načelo kontrole prepoznaje taj proces kroz kontrolu izveštaja, revizije i terensku kontrolu kroz sopstveni monitoring ASK. Oba načela su, međutim, bila izložena brojnim izazovima u proteklih deset godina i neka od njih će biti pomenuta, a koja su od važnosti za proces rešavanja izbornih sporova.

ASK (tada kao Agencija za borbu protiv korupcije) je uradila prvu kontrolu izbornog procesa 2012. godine i za poslednje izbore (2020. godine) je po peti put organizovala monitoring izbornih aktivnosti svih izbornih učesnika. Monitoring je trajao od 6. marta do 21. juna, uz pauzu tokom vanrednog stanja zbog epidemiološke situacije. Kada je reč o poslednjim izborima, ukupni prihodi i troškovi iskazani u *Izveštaju o troškovima izborne kampanje*⁶² koji je objavila ASK odnose se na prihode i troškove izborne kampanje, za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore koji su održani u 2020. godini. **Svi izvori finansiranja za tu kampanju iznose 1.373.831.981,06 dinara dok su ukupni troškovi 1.379.426.336,40 dinara.** Šesnaest političkih subjekata su iskazali veće prihode od rashoda, dok je 13 političkih subjekata iskazalo veće rashode od prihoda. Shodno zakonskim propisima, politički subjekat koji učestvuje u izornoj kampanji dužan je da, ASK podnese izveštaj o troškovima izborne kampanje u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora.

ODIHR je objavio u svom izveštaju posle junskih izbora 2020. godine, da „trenutni regulatorni okvir, ovako kako se primenjuje, ne obezbeđuje transparentnost, integritet i preuzimanje odgovornosti za finansiranje kampanje“, dodajući da „treba obratiti pažnju na prethodne preporuke KDILJP-a i GRECO-a, uključujući

⁶⁰ Zakon o sprečavanju korupcije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2019 i 88/2019

⁶¹ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019

⁶² Agencija za sprečavanje korupcije, Izveštaj o kontroli troškova izborne kampanje u 2020, mart 2021: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/Izvestaj-verzija-V-Kampanja-konacno.pdf>

smanjivanje limita za donacije i uvođenje obaveze podnošenja i objavljivanja finansijskih izveštaja pre izbornog dana⁶³. To su preporuke koje do sada nisu naišle na adresiranje od strane donosilaca odluka, niti su bile predmet ozbiljnijeg razmatranja na međustranačkom dijalogu vlasti i opozicije koji je završen krajem 2019. godine.

ODIHR je na stanovištu da trenutni okvir, onako kako se primenjuje, ne obezbeđuje transparentnost, integritet i preuzimanje odgovornosti za finansiranje kampanje.

Propisi o zloupotrebi javnih resursa

Zloupotreba javnih resursa nije regulisana samo kroz Zakone o sprečavanju korupcije i kroz Zakon o finansiranju političkih aktivnosti već se relevantne odredbe mogu pronaći i u Zakonu o javnim preduzećima (veoma važan zakon zbog kritika opozicije u pogledu mogućih pritisaka na birače) **i Zakonu o osnovnim principima obrazovnog sistema**, zbog mogućih zloupotreba u obrazovnom sistemu. Zakon o sprečavanju korupcije kroz član 50 reguliše članstvo i funkciju u političkom subjektu, zabranjujući javnim funkcionerima da koriste javne resurse za promociju političkih subjekata i stavljajući im obavezu da ne mogu da koristi javne skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu javnog funkcionera, za promociju političkih subjekata. Jedan od rezultata međustranačkog dijaloga 2019. godine je i uvođenje striktno definicije pojma javni resurs (po prvi put) koja sada glasi: „javni resurs je nepokretnost, pokretna stvar i svako drugo dobro koje je u javnoj svojini, odnosno u drugom obliku svojine koje koriste organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, privredna društva, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave“⁶⁴. Bez obzira na ove promene, kritike dela javnosti i opozicije su ostale i posle primene novih odredbi na izborima 2020. godine što sugerise da su u ovoj oblasti potrebne dodatne intervencije kroz sprovođenje revizije regulatornog okvira protiv zloupotrebe javnih resursa.

Promenama u Zakonu o javnim preduzećima koje su usledile kao jedan od ishoda međustranačkog dijaloga 2019. godine, predviđeno je da se direktor razrešava u slučaju da: 1) koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara javnog preduzeća bez naknade, (2) obavlja aktivnosti vezane za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata kao i za izbornu kampanju u radno vreme, (3) vrši pritisak na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u javnom preduzeću u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, i (4) ako mu je bilo poznato da zaposleni ili angažovani po drugom osnovu u javnom preduzeću koristi resurse javnog preduzeća za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata ili vrši pritisak na druge zaposlene i radno angažovane u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, a nije preduzeo radnje za koje je nadležan da to spreči.

Podnošenje izveštaja, kontrola i pravni lekovi

Generalno, **žalbe u vezi s finansijskim izveštajima političkih subjekata i zloupotrebama javnih resursa podnose se ASK, a ova institucija može da deluje i po službenoj dužnosti** budući da ima sopstveni terenski monitoring koji je u slučaju poslednjih izbora 2020. godine iznosio 120 posmatrača. Tako je ASK 2020. godine, postupajući po službenoj dužnosti, u jednom slučaju protiv

⁶³ Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora, Parlamentarni izbori, 21. jun 2020. godine. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

⁶⁴ Zakon o sprečavanju korupcije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2019 i 88/2019

političkog subjekta pokrenula postupak utvrđivanja povrede propisa i podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, jer je tokom izborne kampanje sprovodio aktivnosti koje se ne smatraju izbornom kampanjom. **ASK, takođe, može izdati upozorenja i pokrenuti prekršajni i krivični postupak zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, iako ASK ne goni neposredno** shodno članu 7 Zakona o sprečavanju korupcije koji kaže da se u postupku koji vodi ASK shodno primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak. Na odluke ASK se može uložiti žalba Upravnom sudu, koji donosi izvršnu (konačnu) odluku.

Od učesnika izbora se zahteva da podnesu finansijske izveštaje ASK jednom godišnje (za redovan rad) i u roku od 30 dana nakon utvrđivanja konačnih rezultata izbora za izbornu kampanju. I strani i domaći posmatrači navode dva nedostatka u postojećim propisima: najpre, ne postoji rok do kada ASK treba da objavi svoj izveštaj o finansiranju kampanje (tako je ASK objavila poslednji izveštaj devet meseci po održavanju junskih izbora 2020. godine) i, drugo, ne postoji obaveza međuizveštavanja odnosno finansijskog izveštavanja pre izbornog dana. Iako je jasno koji bi bili dobri efekti uvođenja međuizveštavanja (prevashodno na polju transparentnosti čitavog procesa), jasno je da postoje i objektivni izazovi u implementaciji ovog rešenja zbog niskih kapaciteta političkih subjekata i, još važnije, zbog mogućih problema s verifikacijom dostavljenih podataka.

Od 949 političkih subjekata koji su učestvovali na izborima u 2020. godini (336 političkih stranaka, 373 koalicije i 203 grupa građana) **njih 202 nisu ispunila bazičnu obavezu da dostave finansijski izveštaj u roku** što znači svaki peti izborni učesnik. Najlošija situacija, što svedoči o njihovim veoma niskim kapacitetima, jeste s grupama građana gde faktički dve trećine onih koji su učestvovali na izborima nije ispunilo zakonsku obavezu. Tim povodom je ASK do kraja 2020. godine podnela 144 prekršajne prijave a donete su i četiri osuđujuće (ne i pravosnažne) presude.⁶⁵ Podaci pokazuju da grupe građana moraju da budu adresirane brojnim aktivnostima s ciljem podizanja njihovih kapaciteta u izbornom procesu.

Petina izbornih učesnika 2020. godine nije dostavila finansijski izveštaj u roku, od čega su dve trećine grupe građana. ASK je podnela 144 prekršajne prijave.

Tabela 4.1.2.6.1. Dostavljeni finansijski izveštaji za sve nivoe izbora u 2020. godini

Politički subjekti	Dostavljeno u roku	Nije dostavljeno
Političke stranke	336	38
Grupe građana	68	135
Koalicije	343	29
Ukupno	747	202

⁶⁵ Agencija za sprečavanje korupcije, Izveštaj o kontroli troškova izborne kampanje u 2020, mart 2021: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/Izvestaj-verzija-V-Kampanja-konacno.pdf>

ASK navodi u svom izveštaju, a pozivajući se na promene propisa iz 2019. godine u delu da političkim subjektima nije dozvoljeno da koriste budžetska sredstva kojima kandidati na izborima i izbornim listama, kao javni funkcioneri, službenici u državnoj upravi ili neposredno izabrana lica, raspolazu za potrebe obavljanja svojih službenih dužnosti, da su kao institucija doneli 34 rešenja a na osnovu podnetih prijava protiv političkih subjekata. U osam slučajeva utvrđena je povreda propisa, zbog čega je izrečeno pet mera upozorenja i podneta su tri zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.⁶⁶

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti uključuje relevantne zakonske odredbe za rešavanje žalbi podnetih ASK u vezi sa finansiranjem kampanje i korišćenjem javnih resursa, ali IFES u svojoj oceni izbora u Srbiji⁶⁷ navodi da se „posebne odredbe u Zakonu o sprečavanju korupcije generalno primenjuju na žalbe u vezi sa koruptivnim ponašanjem, a one uključuju više detalja od odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti“. Navode potom, da „Zakon o sprečavanju korupcije uključuje eksplicitne standarde za žalbe i odgovornost ASK da pokuša da ispravi neispravne žalbe, što nije obuhvaćeno Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti“.⁶⁸

U poglavlju VI, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti definiše smernice za postupanje i odlučivanje u slučaju povrede zakona u kome se notira da ASK ima mogućnost delovanja po službenoj dužnosti, ali da taj postupak mogu da pokrenu i fizičko i pravno lice dok postupak u kome se odlučuje da li postoji povreda ovog zakona u izbornoj kampanji može da se pokrene i na osnovu prijave političke stranke, koalicije političkih stranaka ili grupe građana koja je podnosilac proglašene izborne liste, odnosno predlagač kandidata na izborima.⁶⁹ ASK obaveštava da je započet postupak 24 sata od dana prijema prijave, a sama institucija ima pet dana da istraži i donese rešenje kojim se utvrđuje da je ili da nije došlo do povrede ovog zakona u izbornoj kampanji. Neophodno je da odluke ASK objavi na svojoj veb stranici u roku od 24 sata od donošenja. Sve što nije uređeno ovim zakonom, uređuje se Zakonom o opštem upravnom postupku.⁷⁰ IFES ističe da, „iako koristi interni postupak za upravljanje žalbama na osnovu vlastite prakse, ASK bi imao koristi od pismenog utvrđivanja procesa i postupaka“.⁷¹ ASK je obavestila domaću posmatračku misiju (CRTA) da je primila ukupno 39 prijava pravnih i fizičkih lica u vezi sa izbornom kampanjom 2020. godine (četiri prijave se nisu odnosile na okolnosti koje ukazuju na sumnju o povredi odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u toku izborne kampanje) dok su po ostalim podnetim prijavama, pokrenuta 32 postupka i doneto 31 rešenje.⁷²

Kada je reč o kaznenim odredbama, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti ih precizno uređuje. Ipak, prema izveštaju ODIHR posle junskih izbora 2020. godine, sankcije propisane zakonom „nisu stepenovane i omogućavaju nedosledno sprovođenje“, navodeći da je ASK odbila kao neutemeljenu većinu od 25 primljenih prigovora zbog zloupotrebe javnih resursa i nepravilnosti u finansiranju izborne kampanje.⁷³

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ IFES, Misija za tehničku procenu izbora (TEAM) u Srbiji, 2021

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ IFES, Misija za tehničku procenu izbora (TEAM) u Srbiji, 2021

⁷² CRTA, Parlamentarni izbori 2020, Završni izveštaj sa preporukama, 2021: https://crtars/wp-content/uploads/2020/10/Parlamentarni-izbori-2020_Crta_Završni-izvestaj.pdf

⁷³ Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora, Parlamentarni izbori, 21. jun 2020. godine. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

Novčane kazne za povrede člana 50 Zakona o sprečavanju korupcije koji reguliše članstvo i funkciju u političkom subjektu su pooštrene 2019. godine i sada iznose između 100 i 150 hiljada dinara dok su u Zakonu o javnim preduzećima predviđene kazne za odgovorno lice ukoliko koristi ili mu je bilo poznato da se koriste, a ne preduzme radnje za koje je nadležan da spreči korišćenje resursa javnog preduzeća u političke svrhe suprotno zabrani.

4.2. POSMATRAČKE MISIJE I NALAZI O PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA

4.2.1. NALAZI I PREPORUKE ODIHR-A

OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR) je u sklopu svog mandata, a na osnovu zvaničnog poziva upućenog od strane države, posmatrala **praktično sve izborne cikluse u Srbiji od 1997. godine**. Veličina i obim misija varirale su u zavisnosti od okolnosti i mogućnosti – od takozvanih ograničenih (*limited*) misija, do punih, dugoročnih misija, uglavnom u ranijem periodu. Imajući u vidu važnost ovog tela i obavezu članica potpisnica Povelje o evropskoj bezbednosti⁷⁴ (OEBS, Istanbul, 1999) da **odmah razmotre ODIHR-ove ocene i preporuke vezane za izborni proces**, u ovom poglavlju ćemo napraviti kratki osvrt na nalaze i preporuke ovog tela, odnosno na njihovu ispunjenost, u kontekstu zaštite izbornog prava.

Najpre, ODIHR je tokom 2020. godine evaluirao ispunjenost prioriternih i ostalih preporuka datih nakon izbora 2012, 2014, 2016. i 2017. godine.⁷⁵ **Od ukupno 121 preporuke, od kojih je 40 prioriternih, a 71 ostalih,⁷⁶ ODIHR je evaluirao 56**, dodeljujući im jednu od sledećih ocena: nije implementirano, delimično implementirano, uglavnom implementirano i potpuno implementirano. **Među 56 evaluiranih preporuka, status nije implementirano ima 48; status delimično implementirano ima 6, a status uglavnom implementirano imaju ukupno 2 preporuke.** Nijednom nije dodeljena ocena *potpuno implementirano*.

U daljem tekstu, dat je pregled statusa evaluacije svih preporuka ODIHR datih nakon izbora **2017. i 2016.** godine, razvrstano po oblastima, dok će preporuke date nakon junjskih izbora 2020. godine (a koje nisu evaluirane) biti ukratko predstavljene tekstualno.

⁷⁴ Charter for European Security, Istanbul, November 1999; OSCE Istanbul Document 1999. Paragraph 25.

⁷⁵ Preporuke date nakon junjskih izbora 2020. godine još uvek nisu evaluirane od strane ODIHR. Više o načinima, razlozima i ciljevima evaluacije dostupno je na: <https://paragraph25.odihr.pl/about/>. Pregled svih preporuka datih od 2012. godine, kao i status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>

⁷⁶ Neke preporuke se ponavljaju na identičan ili veoma sličan način u različitim izveštajima. Ovde je predstavljen zbiran broj svih preporuka u svim izveštajima, bez obzira na njihovo ponavljanje.

Tabela 4.2.1.1. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, oblast zakonodavnog okvira, prema ODIHR⁷⁷

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#1 Bilo bi korisno kada bi se izorno zakonodavstvo preispitalo na jedan sveobuhvatan način kako bi se rešilo pitanje nedostataka i nejasnih odredbi. Da bi se obezbedila pravna sigurnost, najvažniji propisi bi trebali biti pre svega sadržani u zakonu, dok bi samo ona pravila koja se odnose na tehničke stvari i detalje bila deo uputstva RIK-a	Prioritetno	
2016	#8 U skladu sa najboljom praksom, RIK bi trebao da ima ovlašćenja kojima bi po službenoj dužnosti (ex officio) mogao da koriguje ili preinači odluke koje su doneli birački odbori/ niže izborne komisije, poništi izbore ukoliko nepravilnosti utiču na ishod i naloži ponavljanje glasanja kako glasačima na onima mestima na kojima su se nepravilnosti dogodile ne bi bilo uskraćeno njihovo pravo	Prioritetno	
2016	#19 Trebalo bi preduzeti mere, uključujući i uvođenje jasnih kriterijuma propisanih zakonom, u cilju sprečavanja zloupotreba odredbi kojima se izbornim listama omogućava sticanje statusa nacionalne manjine	Ostalo	
2017	#1 Izorno zakonodavstvo bi trebalo da se preispita na jedan sveobuhvatan i inkluzivan način u cilju rešavanja svih esencijalnih aspekata, korigovanja nedostataka i nejasnih odredbi i obezbeđivanja ovlašćenja institucijama koje će im omogućiti potrebnu kontrolu i nadzor nad sprovođenjem izbornog procesa.	Prioritetno	
2017	#11 Izborna administracija bi mogla da razmotri sprovođenje obuhvatne obuke kojom bi se obradile sve faze procedura izbornog dana u jednom standardizovanom i delotvornijem formatu za sve članove BO-a.	Ostalo	

*



⁷⁷ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odhr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.2. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast izborne administracije**, prema ODIHR⁷⁸

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#9 Da bi se obezbedila potpuna informisanost birača o njihovim pravima i obavezama, RIK bi mogao da pojača svoje napore i sprovede sveobuhvatne aktivnosti usmerene na edukaciju birača dovoljno rano pre održavanja izbora	Ostalo	
2016	#10 Trebalo bi razmotriti mogućnost da se organizuje i sprovede standardizovana obuka o izbornim procedurama za sve članove BO-a	Ostalo	
2016, 2017	#25, #9 U cilju povećanja transparentnosti i poverenja u izborni proces, zakonom bi trebalo obezbediti objavljivanje rezultata izbora po pojedinačnim izbornim mestima i zapisnike s podacima o rezultatima, uključujući one koji su kasnije u procesu ispravljani	Prioritetno	
2017	#10 Trebalo bi razmotriti moguće izmene u zakonu u cilju formalnog uspostavljanja jednog srednjeg nivoa izborne administracije i jasnog razgraničenja zadataka i odgovornosti tih različitih nivoa	Ostalo	
2017	#18 Pozitivan primer uspostavljanja BO s podjednako zastupljenim nacionalnim manjinama mogao bi da se preslika kao primer najbolje prakse i u druge predele u kojima živi značaj broj pripadnika nacionalnih manjina	Ostalo	

*



⁷⁸ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.3. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast žalbi i preporuka**, prema ODIHR⁷⁹

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#7 Zakonom bi trebalo da se propiše jednostavan, pristupačan i efikasan pravni lek kojim bi se rešavale nepravilnosti izbornog dana i omogućilo osporavanje rezultata izbora. Svi prigovori bi morali da se preispitaju u propisanom procesu.	Prioritetno	
2016	#18 Efikasnost i transparentnost procesa rešavanja sporova mogle bi se unaprediti uvođenjem zakonske obaveze poštovanja prava podnosioca prigovora na raspravu u kojoj bi učestvovalе obe strane, pravovremenog objavljivanje informacija o prigorima i odlukama i produženjem roka od 24 časa	Ostalo	
2017	#8 Zakonom bi trebalo obezbediti delotvorne mehanizme za obezbeđivanje pravnog leka u slučaju izbornih nepravilnosti, uključujući mogućnost osporavanja svih uputstava i pravila RIK-a. Zakonski rokovi za podnošenje prigovora koji se odnose na izbore i donošenje odluka o njima, trebali bi biti produženi u skladu s primerima najbolje međunarodne prakse.	Prioritetno	

*

Nije implementirano

Delimično
implementiranoUglavnom
implementiranoU potpunosti
implementirano

Nije evaluirano

⁷⁹ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odhr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.4. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast registracije birača i listakandidata**, prema ODIHR⁸⁰

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016, 2017	#2, #13 Da bi se povećala transparentnost i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, mogla bi se razmotriti mogućnost da se preliminarni izvodi iz biračkog spiska izlože na uvid javnosti u skladu sa zakonom i najboljom međunarodnom praksom	Prioritetno	
2016	#3 Pravila o podnošenju i proglašavanju izbornih lista, uključujući i procedure za overu potpisa podrške, trebalo bi razjasniti u cilju obezbeđivanja transparentnosti na svim nivoima, doslednosti i pravne sigurnosti	Prioritetno	
2016, 2017	#11, #12 Opšte ograničenje prava glasa za osobe koje su proglašene mentalno nesposobnima trebalo bi brisati ili o svakom slučaju odlučivati pojedinačno na sudu, u zavisnosti od okolnosti	Ostalo	
2016	#12 Zakon bi trebalo izmeniti kako bi se i pojedinačnim građanima omogućilo da učestvuju u izborima kao nezavisni kandidati	Ostalo	
2016	#13 Da bi proces podnošenja i proglašenja izbornih lista bio inkluzivniji, trebalo bi preispitati ograničenje da birači mogu da podrže samo jednu izbornu listu	Ostalo	
2016	#14 ZINP bi trebao da sadrži odredbe koje se odnose na rokove i uslove za povlačenje već podnesenih izbornih lista	Ostalo	
2016	#15 Trebalo bi preispitati rokove za proglašenje izbornih lista da bi se omogućila detaljnija verifikacija dokumenata koje je potrebno podneti za proglašenje izborne liste, obezbedilo efikasno rešenje u slučaju žalbi i dovoljno vremena za štampanje glasačkih listića	Ostalo	
2017	#7 Potrebno je primeniti odlučne mere u cilju rešavanja stalnih problema koji se javljaju sa tačnošću biračkih spiskova. Trebalo bi razmotriti mogućnost reorganizacije biračkih spiskova na jedan praktičniji način	Prioritetno	

*

Nije implementirano	Delimično implementirano	Uglavnom implementirano	U potpunosti implementirano	Nije evaluirano

⁸⁰ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.5. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast (finansiranja) kampanje**, prema ODIHR⁸¹

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#4 Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti i zagarantovalo odvajanje državnih i stranačkih interesa, trebalo bi razmotriti usvajanje propisa za regulisanje izborne kampanje, uključujući propise za sprečavanje zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Usklađenost sa zakonom bi trebalo da prati kompetentno i nezavisno telo dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje	Prioritetno	
2016	#5 Da bi se postigla veća transparentnost u finansiranju izborne kampanje, trebalo bi razmotriti ranije preporuke OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije, uključujući uvođenje limita na potrošnju, obaveze podnošenja privremenih finansijskih izveštaja kao i pravovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja i zaključaka ABPK-a. Zakonom bi trebalo da se propišu proporcionalne i destimulativne sankcije a nepravilnosti bi trebale biti sankcionisane	Prioritetno	
2017	#2 Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti u takmičenju, potrebno je strogo podeliti aktivnosti koje su državničke i one koje su stranačke i pridržavati se te podela	Prioritetno	
2017	#3 Odredbe o finansiranju stranaka i izborne kampanje se moraju dodatno poboljšati u skladu s ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a u cilju uvođenja strožih propisa i veće transparentnost	Prioritetno	
2017	#4 ABPK bi trebalo da koristi svoj mandat u potpunosti tako što će na jedan proaktivan način da posmatra i istražuje svaku potencijalno netransparentnu aktivnost učesnika izbora u kontekstu sprovođenja izbora.	Prioritetno	
2017	#14 Da bi proces podnošenja i potvrđivanja kandidata bio inkluzivniji, trebalo bi preispitati mogućnost ukidanja ograničenja da birači mogu da podrže samo jednog potencijalnog kandidata	Ostalo	
2017	#15 Državna tela bi trebalo da preduzmu odlučne mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim institucijama i institucijama povezanim s državom. Slučajevi iznude moraju se temeljito istražiti a pojedinci odgovorni za to sankcionisati.	Ostalo	

*



⁸¹ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.6. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast izbornog dana**, prema ODIHR⁸²

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#21 Državni organi bi trebalo da preispitaju izgled paravana i način na koji su postavljena biračka mesta da bi se obezbedila tajnost glasanja kao i da razmotre obavezne identifikacione oznake koje bi nosili svi članovi BO-a	Ostalo	
2016	#22 Trebalo bi da se uspostave jasne procedure kojima se reguliše pregled izbornih materijala i koje omogućavaju pregled koji je i ujednačen i ima tačno određen smisao. Trebalo bi preduzeti mere kojima bi se obezbedilo čuvanje izbornih materijali dok traje pregled	Ostalo	
2016	#23 Da bi se povećala transparentnost i integritet izbornog procesa, zakonom bi trebalo propisati detaljan proces za tabelarno prikazivanje glasova kojeg sprovodi izborna administracija	Ostalo	
2016	#24 Trebalo bi preduzeti mere za postizanje veće tačnosti u radu BO-a, uključujući prebrojavanje glasova i pisanje zapisnika BO-a. Trebalo bi uvesti proporcionalne sankcije za nepravilnosti	Ostalo	
2017	#20 RIK bi trebalo da uloži dodatne napore u cilju obezbeđivanja tajnosti glasanja. To bi trebalo eksplicitno da se reši u okviru održavanja obuke, uz donošenje jasnih i ujednačenih uputstava	Ostalo	

*



⁸² Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odhr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.7. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast medija**, prema ODIHR⁸³

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#6 Trebalo bi razmotriti mogućnost jasnog definisanja nadležnosti REM-a u utvrđivanju i pravovremenom sankcionisanju kršenja zakona. Dodatno, REM bi trebao da deluje samoinicijativno, na osnovi sistematskog praćenja izveštavanja medija i procene da li su mediji postupali u skladu sa postojećim propisima	Prioritetno	
2016	#16 Nezavisnost javnih medija mogla bi dodatno da se ojača uspostavljanjem mehanizma koji bi im obezbedio dovoljno sredstava za finansiranje čime bi se smanjila njihova zavisnost od državnog budžeta	Ostalo	
2016	#17 Trebalo bi razmotriti regulisanje dela izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno kandidati na izbornim listama kako ne bi bili u nepravedno stečenom privilegovanom položaju u poređenju sa ostalim učesnicima izbora	Ostalo	
2017	#5 Državna tela ne bi trebala da se mešaju u aktivnosti medija i novinara, kojim bi trebalo biti omogućeno da deluju slobodno bez zastrašivanja ili pritiska, administrativnih sankcija ili drugih oblika nepravednog uticaja.	Prioritetno	
2017	#6 Nadzorne aktivnosti REM-a bi trebalo eksplicitno proširiti na sve aspekte izveštavanja o izborima. REM bi mogao da deluje samoinicijativno, uključujući delovanje na osnovi sistematskog praćenja izveštavanja medija i procene da li su mediji postupali u skladu s postojećim propisima. Trebalo bi razmotriti moguće izmene i dopune ZEM-a u cilju obezbeđivanja efikasnijih sankcija, uključujući i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje	Prioritetno	
2017	#16 Trebalo bi poduzeti sveobuhvatne mere u cilju jačanja finansijske i uređivačke nezavisnosti javnih servisa. Trebalo bi razmotriti oblike adekvatnih finansijskih mehanizama da bi se smanjila zavisnost od državnog budžeta. Zakoni kojima se reguliše rad medija trebali bi se u potpunosti primenjivati da bi se obezbedila veća transparentnost vlasničke strukture medija i njihovo finansiranje	Ostalo	
2017	#17 Mediji, naročito javni servis, trebalo bi da razmotre usvajanje mera kojima će sami da regulišu svoj rad da bi obezbedili pravednu i nezavisnu uređivačku politiku u praćenju izborne kampanje, uključujući naglašavanje jasnog razgraničenja između zvaničnih aktivnosti kandidata i njihovog pojavljivanja kao dela kampanje kako bi se sprečilo da zbog izveštavanja o državnim zvaničnicima ostali kandidati budu nepravedno zakinuti	Ostalo	

*



⁸³ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>

Tabela 4.2.1.8. Pregled evaluacije preporuka relevantnih za proces zaštite izbornih prava, datih nakon izbora 2016 i 2017. godine, **oblast posmatranja izbora**, prema ODIHR⁸⁴

Izborni ciklus	Preporuka	Prioritetno / Ostalo	Status*
2016	#20 U skladu sa opredeljenjima OEBS-a, zakon bi trebao da sadrži odredbe kojima se domaćim i međunarodnim posmatračima obezbeđuje pristup svim fazama izbornog procesa i jasno definišu njihova prava i obaveze	Ostalo	
2017	#19 Kao što je sadržano u ranijim preporukama, zakon bi trebalo izmeniti i dopuniti na način koji će eksplicitno obezbediti prisustvo i domaćih i međunarodnih posmatrača u skladu s opredeljenjima OEBS-a. Posmatračima bi trebao nedvosmisleno obezbediti pristup svim fazama izbornog procesa i jasno definisati njihova prava i obaveze.	Ostalo	

*

Nije implementirano	Delimično implementirano	Uglavnom implementirano	U potpunosti implementirano	Nije evaluirano

Nakon junskih **izbora 2020. godine**, ODIHR je definisao 11 prioriternih i 18 ostalih preporuka, od kojih se veliki deo ponavlja i obuhvata potrebu izmene regulatornog okvira, ujednačavanje propisa, preduzimanje mera za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa, za sprečavanje vršenja pritiska na birače, unapređivanje medijskog izveštavanja i medijskog balansa, jačanje kapaciteta nezavisnih tela i tako dalje.⁸⁵ Među merama **striktно vezanim za proces zaštite izbornog prava**, navode se:

- » **Prioritetna preporuka #8:** Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu sa najboljom praksom, rokovi za podnošenje prigovora i za donošenje odluka od strane RIK-a i Upravnog suda mogli bi se produžiti. Rokovi za podnošenje prigovora trebalo bi da teku od trenutka kada je podnosilac prigovora postao upoznat sa počinjenom nepravilnošću;
- » **Prioritetna preporuka #9:** U skladu sa najboljom praksom i u cilju obezbeđenja integriteta izbornog procesa, RIK bi mogao da bude ovlašćen da ispravlja ili poništava odluke koje su donele izborne komisije nižeg nivoa i da poništi izbore u celini ili na jednom ili na više biračkih mesta, ako utvrdi da su nepravilnosti uticale na ishod;
- » **Ostale preporuke #25:** Da bi se dodatno povećala transparentnost postupka rešavanja sporova, RIK bi mogao razmotriti blagovremeno objavljivanje evidencije prigovora na svojoj Internet stranici i
- » **Ostale preporuke #29:** Treba uspostaviti efikasan sistem za podnošenje prigovora zainteresovanih strana koji se odnose na nepravilnosti utvrđene na izborni dan. Da bi se olakšao takav postupak, na biračka mesta mogao bi da se stavi na raspolaganje standardizovani formular za prigovore, a uputstva o postupanju sa takvim prigovorima mogla bi se uključiti u priručnik o procedurama izbornog dana.

⁸⁴ Konačni izveštaji za 2016. i 2017. godinu: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf> i <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/330296.pdf>. Status evaluacije svake preporuke dostupan je na: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>

⁸⁵ Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora, Parlamentarni izbori, 21. jun 2020. godine. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

Ove preporuke zasnovane su na **sledećim nalazima posmatračke misije**.⁸⁶

- » Zakon ne obezbeđuje efektivnu pravnu zaštitu u slučaju podnesenih prigovora na glasanje, prebrojavanje glasova i osporavanje izbornih rezultata, iako je uopšteno posmatrajući, mehanizam za rešavanje sporova koji proizlaze iz prigovora podnetih pre izbornog dana uspostavljen;
- » Postupci rešavanja sporova koji se sprovode u praksi, ne obezbeđuju punu efikasnost i transparentnost;
- » Prigovori na odluke RIK-a se podnose samom RIK-u, što podstiče određenu zabrinutost vezano za sukob interesa;
- » Rokovi za podnošenje prigovora i donošenje odluka nisu dovoljno dugi, što nije u skladu sa najboljom međunarodnom praksom;
- » Nedostatak javnih rasprava onemogućava strankama da predstave i brane svoje slučajeve i ne obezbeđuje sprovođenje propisanog postupka.

Preporuke ODIHR-a su predmet rada Vladine Radne grupe za saradnju sa OSCE/ODIHR, kao i Radne grupe za proveru biračkog spiska. Preporuke istovremeno predstavljaju i jedan od okvira međustranačkog dijaloga koji se u Srbiji od 2019. godine sa prekidima odvija u cilju poboljšanja izbornih uslova. Kako je najavljeno da će Radna grupa započeti rad na primeni prioriternih preporuka uz nastavak redovnih konsultacija sa OSCE/ODIHR, ostaje da se vidi na koji način i u kom obimu će date preporuke biti implementirane i kakav će status evaluacije dobiti nakon ODIHR-ovih procena.

4.2.2. JUNSKI IZBORI 2020: ILUSTRACIJA PROBLEMA KROZ NALAZE DOMAĆIH POSMATRAČKIH MISIJA

Imajući u vidu da su u prethodnim poglavljima detaljno objašnjeni proceduralni i formalni problemi ili nedostaci procesa zaštite izbornog prava u Srbiji, u ovom delu će oni biti ilustrovani primerima o kojima su domaće organizacije izveštavale tokom i nakon junskih izbora.

4.2.2.1. PROCES ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA PRED RIK-OM I UPRAVNIM SUDOM⁸⁷

Celokupan izborni proces bio je opterećen ogromnim brojem prigovora – na osnovu ostvarenog uvida u sajt Republičke izborne komisije,⁸⁸ procenjuje se da je ukupan broj izjavljenih prigovora blizu 6.000, što predstavlja presedan u izornoj praksi. Od ovih oko 6.000 prigovora, usvojena su ukupno tri, a svi ostali su odbijeni, odbačeni ili obustavljeni.⁸⁹

U prvom delu izbornog procesa, najveći deo prigovora (najmanje dve i po hiljade) izjavljen je na Rešenje o nastavku izbornih radnji (doneto 11. maja) i svi su odbačeni kao neblagovremeni, u skladu sa propisima i procedurama. S obzirom da su istovremeno pristizali identični prigovori izjavljeni od strane različitih lica, zasnovani na istom činjeničnom stanju, RIK se opredelio na spajanje stvari u jedan

⁸⁶ Poglavlje XII finalnog izveštaja, Prigovori i žalbe: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

⁸⁷ Nalazi CeSID-a: Oko izbora 2021: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/12/Oko-izbora-21.pdf>

⁸⁸ Sekcije na sajtu: rešenja po prigovorima, prenosi sednica, informacije o održanim sednicama. Pored sajta RIK-a, analizirani su i prigovori u koje su posmatrači imali uvid putem mejla, tokom poslednjih nekoliko elektronskih sednica.

⁸⁹ Obustavljeni su postupci u slučaju prigovora na rad biračkih odbora koje je prethodnom odlukom Republička izborna komisija raspustila i naložila ponovljeno glasanje.

postupak i rešavanje o njima u celosti, a ne pojedinačno. Tako je, primera radi, samo tokom 09. juna, na dve sednice odbačeno 909 prigovora.

Samo tokom 09. juna 2020. godine, na dve sednice RIK-a odbačeno je 909 prigovora.

Pored takozvane pandemije prigovora, RIK je u jednom slučaju izazvao pravnu neizvesnost u pogledu **zaštite pasivnog biračkog prava**, odnosno prava kandidovanih izbornih lista, s obzirom na to da jedna izborna lista nije proglašena iako je ispunjavala sve zakonske uslove. Naime, na 144. sednici RIK-a je odbijeno rešenje o proglašenju izborne liste Pokret Levijatan – Živim za Srbiju, koja je blagovremeno ispravila sve prethodno uočene nedostatke. Naime, za proglašenje nije glasao dovoljan broj članova RIK-a: za većinu je bilo potrebno 18, a „za“ je glasalo 15 članova od ukupno 23 prisutna. Kako je propisano da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu,⁹⁰ kao i da se predlog odbija ukoliko ne dobije potrebnu većinu glasova,⁹¹ rešenje o proglašenju je odbijeno. Podnosilac izborne liste je odmah zatim uložio prigovor Republičkoj izbornoj komisiji, nakon čega je izborna lista Pokret Levijatan – Živim za Srbiju proglašena, ali je ova situacija otvorila veliki prostor za kritiku rada RIK-a zbog **mogućnosti proizvoljnog odlučivanja u situacijama koje su zakonski potpuno jasne i nedvosmislene**. Istovremeno, ovo je otvorilo i pitanje mogućeg sukoba interesa, s obzirom da se prigovor na odluku Republičke izborne komisije podnosi istom organu.

Jedna izborna lista nije proglašena jer za njeno proglašenje nije glasala većina članova RIK-a, iako je ispunjavala sve zakonom propisane uslove. U odlučivanju po prigovoru, za proglašenje je glasala većina članova.

Pored prethodno navedenog, **proces zaštite izbornog prava podnosilaca lista iz sličnih razloga odvijao se i pred Upravnim sudom**, koji je odlučivao po prigovoru Ruske stranke (stranka nacionalne manjine). Naime, RIK je najpre odbio predlog da se Ruskoj stranci utvrdi položaj stranke nacionalne manjine, jer za usvajanje rešenja nije glasala potrebna većina svih članova RIK-a, a zatim je i odbio prigovor zastupnika Ruske stranke iz istog razloga - za njegovo usvajanje nije glasao nijedan član Republičke izborne komisije.⁹² **Ovakvu vrstu odlučivanja, bez pružanja pravnog osnova za odbijanje prigovora**, odnosno bez pružanja činjeničnog stanja iz koga je proizišao pravni osnov odlučivanja, **osporio je Upravni sud koji je usvojio žalbu zastupnika Ruske stranke i poništio rešenje RIK**.⁹³ U ponovljenom postupku, RIK je ponovo odbio prigovor; ovog puta se pozivajući na **spornu nadležnost da utvrdi položaj stranke nacionalne manjine u izbornom procesu**, iako je stranka sa takvim položajem već upisana u Registar političkih stranaka.⁹⁴ Tek nakon presude Upravnog suda, po uloženoj žalbi na rešenje u ponovljenom postupku, utvrđeno je da Ruska stranka kao podnosilac proglašene izborne liste Ruska stranka – Slobodan Nikolić ima položaj političke stranke

⁹⁰ Član 29 stav 3 Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020. Dostupan na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html

⁹¹ Član 21 stav 6 Poslovnika Republičke izborne komisije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/2020. Dostupan na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/izbornakomisija/odluka/2020/92/1>

⁹² Rešenje o odbijanju prigovora zastupnika Ruske stranke, od 10. juna 2020, dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁹³ Presuda o usvajanju žalbe zastupnika Ruske stranke, III-11 Už 95/20, od 14. juna 2020. godine, dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁹⁴ Za detaljno obrazloženje problema pogledati: Emilija Orestijević, „Osvrt na rad izbore administracije na parlamentarnim izborima 2016. godine i na predsedničkim izborima 2017.“ godine, u: Oko izbora 20 (2018), ur. Bojan Klačar, CeSID, Beograd. Dostupno na: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/09/Oko-izbora-20.pdf>

nacionalne manjine.⁹⁵ Zbog ovakvih problema, koji se ponavljaju u više izbornih ciklusa, neophodno je jasno precizirati odredbe kojima će se omogućiti **efikasna, pravedna i efektivna zaštita izbornih prava podnosioca izbornih lista, posebno u pogledu izbornog učešća stranaka i koalicija stranaka nacionalnih manjina.**

S druge strane, nakon okončanja izbornog dana, RIK se suočio sa **ogromnim brojem prigovora na nepravilnosti u radu biračkih odbora**, a kasnije i na druge izborne radnje, kao što su kašnjenje sa proglašenjem rezultata, uvođenje elektronskih sednica i proglašenje ukupnih rezultata pre isteka svih rokova za zaštitu biračkog prava. Naime, nakon uvida u ukupno četiri džaka sa izbornim materijalom i tvrdnje da su otkrili sistemsko falsifikovanje zapisnika o radu biračkih odbora, predstavnici liste Suverenisti (GG Dosta je bilo – Saša Radulović), podneli su čak 2.700 istovetnih prigovora na nepravilnosti u radu biračkih odbora. Podnosioci prigovora tvrdili su da je došlo do manipulacija sa izbornim materijalom, odnosno da postoje razlike u izbornom materijalu i broju glasova za ovu listu u odnosu na zvanične zapisnike o radu biračkih odbora i samim tim tražili poništavanje izbora na trećini biračkih mesta. RIK je u slučaju ovih 2.700 prigovora ponovo pristupio spajanju stvari u jedan postupak (postepeno), zbog identičnog činjeničnog stanja i svaki odbacio kao neosnovan. **Nakon izjavljenih žalbi, Upravni sud je usvojio žalbe i poništio rešenja RIK-a⁹⁶ zbog neadekvatnog pravnog obrazloženja, odnosno zbog izostanka činjeničnog stanja i jasnih argumenata na kojima je zasnovana odluka, što se u delu javnosti neopravdano tumačilo kao poništavanje glasanja i „obaranje falsifikovanih izbora“.**⁹⁷ U ponovljenom odlučivanju, Republička izborna komisija je potvrdila prethodna rešenja (u objedinjenim postupcima) i ponovo, kao i u ranijim izbornim ciklusima, **zauzela stav da se ne mogu poništiti izbori na onim biračkim mestima kod kojih u Zapisniku u radu biračkog odbora nisu navedene nepravilnosti, odnosno ukoliko u ovom obrascu nije konstatovano da je bilo primedbi ili da se dogodio neki događaj koji bi bio od uticaja na glasanje.** Osim toga, Republička izborna komisija je utvrdila da su rezultati glasanja na osporavanim biračkim mestima logičko-računski ispravni i da nisu postojale primedbe bilo kog člana proširenog sastava biračkih odbora na utvrđene rezultate. Upravni sud je poslednje presude povezane sa ovom temom doneo nakon nešto manje od dva meseca nakon proglašenja rezultata – odbijajući žalbe Suverenista i potvrđujući rešenja RIK-a.

Ovakvim insistiranjem RIK-a na zapisniku o radu biračkog odbora kao jedinom dokumentu na osnovu koga se može procenjivati da li je došlo do nepravilnosti na biračkom mestu, na neki način je **limitiran domet prigovora izjavljenih od strane birača i/ili posmatrača, s obzirom na njihove mogućnosti i „ovlašćenja“ na biračkim mestima.** Dakle, ukoliko birački odbor ne upiše primedbu ili događaj od značaja za glasanje u zapisnik o radu biračkog odbora, nepravilnost ne može biti dokazana, a samim tim ne može biti ni u potpunosti ostvarena zaštita biračkog prava.

*Veliku pažnju javnosti u Srbiji privukao je **snimak sa jednog biračkog mesta u Ubu**, na kome se vidi osoba ženskog pola koja uvodi grupu birača na biračko mesto i govori im za koga da glasaju, asistira im u glasanju, proverava glasačke listiće i ubacuje ih u glasačku kutiju. Osim što je jasno narušena tajnost glasanja, kao jedan od osnovnih principa izbora u Srbiji, izvesno je da je u datom slučaju reč i o krivičnom delu davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, odnosno o zloupotrebi izbornog prava. Ipak, kako u zapisniku o radu biračkog odbora nije bilo navedeno da su se na biračkom mestu dogodile bilo kakve nepravilnosti, izbori nisu poništeni.*

⁹⁵ Presuda o usvajanju žalbe zastupnika Ruske stranke i poništavanju Rešenja Republičke izborne komisije, III-10 UŽ 107/20, od 19. Juna 2020, dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/2171/resenja-po-prigovorima.php>

⁹⁶ Sve presude dostupne su na: http://www.up.sud.rs/pages/view_cases_search/cirilica

⁹⁷ Videti: <https://dostajebilo.rs/blog/2020/07/01/djb-sa-2700-prigovora-oborio-izbore-jos-samo-da-nateramo-rik-da-to-i-prizna/?0=cir>

Na isti ili sličan način, kao neblagovremeni ili neosnovani, odbijeni su ili odbačeni i svi ostali prigovori, sa izuzetkom ukupno tri: prvi se odnosio na prigovor povodom liste Zavetnici i usvojen je nakon presude Upravnog suda; drugi usvojen prigovor odnosio se na listu Levijatan i njihovo proglašenje, a treći, poslednji, ujedno je **i jedini koji je usvojen zbog nepravilnosti u radu biračkog odbora.** Naime, na jednom biračkom mestu u Beogradu biraču je uskraćeno pravo glasa jer se drugo lice potpisalo na njegovo mesto u izvodu iz biračkog spiska, nakon čega je birački odbor raspušten, a glasanje na tom biračkom mestu ponovljeno.

*Od približno 6.000 slučajeva, izbori su ponovljeni na ukupno **jednom** biračkom mestu u procesu zaštite biračkog prava po prigovoru birača.*

Ovim se došlo do veoma zanimljive situacije – **uz rekordno nizak broj usvojenih prigovora, izbori su poništeni i ponovljeni na ukupno 234 biračka mesta, odnosno za oko 203.000 birača.** Ovde je važno napomenuti da je u ovom izbornom ciklusu prvi put primenjeno novo pravilo po kojem RIK ima obavezu da *poništi i ponovi glasanje na onim biračkim mestima* sa kojih nije dostavljen zapisnik o radu biračkog odbora, ili na kojima nije bilo moguće utvrditi rezultate glasanja,⁹⁸ što je dovelo do poništavanja glasanja na čak 233 biračka mesta. Ovom promenom posredno je i limitirano uvedena mogućnost delovanja RIK-a po službenoj dužnosti, a u cilju zaštite izborne volje birača.

4.2.2.2. PROCES ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA PRED AGENCIJOM ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE⁹⁹

U prvom delu kampanje (pre proglašenja vanrednog stanja) ASK **nije objavila nijednu odluku vezano za izmenjene odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ili Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije**, iako su se u javnosti pojavljivale informacije da postoje prijave koje su potekle od civilnog društva. O odlukama Agencije su postojale određene naznake pretragom na internetu, ali **na samom sajtu ove institucije (iako postoji deo namenjen izbornoj kampanji 2020) nije bilo javno dostupnih informacija.** Agencija je u prvom delu kampanje (do uvođenja vanrednog stanja) objavila samo informacije o zakonskim odredbama i o početku primene metodologije za praćenje izborne kampanje.

Po nastavku izbornog procesa, posle 11. maja 2020. godine, Agencija za borbu protiv korupcije je do 21. jula 2020. godine donela odluke vezano za ukupno **35 prijava** koje su podnete protiv različitih izbornih lista ili pojedinaca. Što se tiče mera **preporuka razrešenja sa javne funkcije**, ovakva mera je u toku trajanja predizborne kampanje izrečena u četiri slučaja, u kojima je Agencija je utvrdila da je došlo do korišćenja određenih javnih resursa u svrhu promocije političkih subjekata kao učesnika na izborima. Ostalih 31 prijava odnosilo se na povrede odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u oblasti **troškova izborne kampanje: u 25 slučajeva Agencija je donela rešenje kojim je utvrdila da ne postoji osnov za odlučivanje o povredama Zakona**, a u preostalih 6 slučajeva donete su **mere upozorenja.**

U većini slučajeva u kojima je utvrđeno da ne postoji osnov za odlučivanje o postojanju povrede bilo kog stava člana 23. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti takva odluka je doneta jer je utvrđeno da

⁹⁸ Član 87 Uputstva o sprovođenju izbora.

⁹⁹ Nalazi CeSID-a: *Oko izbora 2021*: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/12/Oko-izbora-21.pdf>

se radi o prenošenju već objavljenih vesti na zvaničnim kanalima komunikacije neke od političkih stranaka protiv kojih su prijave podnošene. Navođeno je i da u spornim priložima ili fotografijama nema istaknutih obeležja političke stranke. Na osnovu navedenog, čini se da politički subjekti i dalje uspevaju da na određene načine „zaobiđu“ jasno kršenje odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, te da je dalje uređenje ove oblasti nužno. Takođe, treba napomenuti da je većina prijava podneta zbog **sumnje u povredu Zakona koje su uočene na društvenim mrežama**.

Prema nalazima posmatračke misije CRTA,¹⁰⁰ Agencija je u velikom broju slučajeva donela odluku da su prijave protiv funkcionera zbog kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije neosnovane, ali one **nisu javno objavljene**, budući da ne postoji zakonska obaveza da se one objave. Osim toga, navodi se da su i u ovoj izbornoj kampanji brojni primeri funkcionerske kampanje i zloupotrebe javnih resursa, kako od strane funkcionera, tako i od strane političkih subjekata ostali nekažnjeni, usled određenih nedoslednosti u postupanju Agencije, koje se ogledaju pre svega u **neujednačenoj primeni i spornim tumačenjima zakonskih odredaba u odlučivanju po podnetim prijavama**. Čak i u slučajevima kada je utvrđeno da je prekršen zakon, Agencija je pokazala **nedoslednost prilikom izricanja sankcija prema različitim političkim subjektima**. Kako se navodi u izveštaju, Agencija je u tri situacije, u kojima je utvrdila da postoji povreda zakona, izrekla meru upozorenja jednoj stranci, dok je u isto vreme za istovrsnu povredu zakona podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv druge stranke, što predstavlja strožu sankciju.

Agencija je u martu 2021. godine, devet meseci nakon izbora, objavila Izveštaj o kontroli troškova izborne kampanje.¹⁰¹

4.3. STAVOVI JAVNOG MNJENJA O PROCESU ZAŠTITE IZBORNOG PRAVA

4.3.1. METODOLOŠKE NAPOMENE

Istraživanje javnog mnjenja o percepciji i razumevanju procesa zaštite izbornih prava i o (in)direktnim iskustvima građana sa pritiscima i zloupotrebom biračkog prava sprovedeno je u periodu od **16. do 25. aprila 2021. godine**, na slučajnom, **nacionalno reprezentativnom uzorku od 1.002 ispitanika na teritoriji Srbije** (bez Kosova i Metohije). Kao istraživački instrument je korišćen upitnik koji se sastojao od **44 pitanja**. Intervjuisanje građana je sprovedeno **CATI** (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) tehnikom, dok se odabir ispitanika u okviru domaćinstva vršio primenom metode prvog rođendana u odnosu na dan anketiranja. Pravilom prvog rođendana isključena je mogućnost da na upitnik odgovaraju samo oni građani koji se jave na telefon anketaru, čime je obezbeđena polna, obrazovna i starosna reprezentativnost ispitanika.

¹⁰⁰ Završni izveštaj sa preporukama, Izbori 2020, CRTA. Dostupno na: <https://crt.rs/parlamentarni-izbori-2020-završni-izveštaj-sa-preporukama/>

¹⁰¹ Izveštaj o kontroli troškova izborne kampanje, Agencija za sprečavanje korupcije, 2021. Dostupno na: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/Izveštaj-verzija-V-Kampanja-konacno.pdf>

4.3.2. OPIS UZORKA

Na osnovu metodologije koja je uspostavljena prilikom sprovođenja ovog istraživanja obuhvaćene su sledeće kategorije ispitanika:

Pol	Muškarci: 49% Žene: 51%
Starost ispitanika	18 – 29 godina: 18% 30 – 39 godina: 17% 40 – 49 godina: 17% 50 – 59 godina: 16% Više od 60 godina: 32%
Obrazovna struktura	Osnovna škola i niže: 33% Škola za radnička zanimanja (II/III stepen): 17% Četvorogodišnja srednja škola: 33% Viša škola/fakultet: 17%
Region	Vojvodina: 27% Beograd: 24% Zapadna Srbija i Šumadija: 28% Južna i Istočna Srbija: 21%
Mesto stanovanja	Grad: 60% Selo: 40%

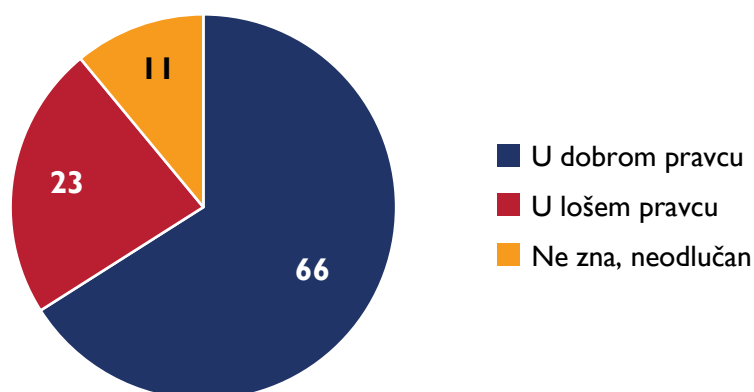
4.3.3. KONTEKST

Važno je razumeti kontekst u kome se sprovodio istraživanje. On je politički omeđen, snažnom tenzijom i hipersenzitivnim narativom kao i prekinutom komunikacijom ključnih političkih aktera. Ta tenzija boji čitav javni život jer nije ostala samo u stranačkom životu već se prelila na većinu drugih oblasti, uz najsnažniju refleksiju u medijima. Istraživanje je realizovano u atmosferi napora da se upravlja krizom virusa korona, u kompleksnoj epidemiološkoj situaciji i s brigama građana koje su usmerene, prevashodno, na zdravlje a potom i na ekonomski paket prioriteta. Distanca od izbora je deset meseci što je dovoljno dug period za hladno i racionalno prosuđivanje, ali ne preterano dug period u kome bi se zaboravili važni detalji.

Za bolje razumevanje konteksta u ovom istraživanju su korišćena dva pitanja: prvo o pravcu u kome se kreće Srbiji i, drugo, o proceni životnog standarda ispitanika i njihovih porodica.

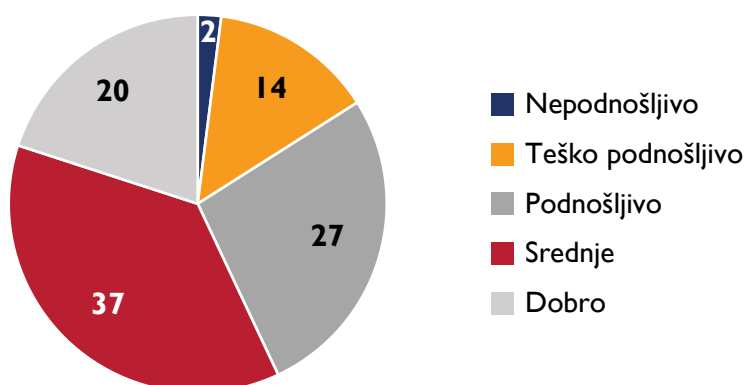
Pravac kretanja je važan pokazatelj opšte atmosfere u društvu i kao takav je dobar okvir za razumevanje mogućeg ponašanja biračkog tela. Danas u Srbiji dva od tri ispitanika kažu da se Srbija kreće u dobrom pravcu i to je samo nastavak trendova koji traju nekoliko godina unazad. Nezadovoljstvo pravcem u kome se država kreće je iznelo 23% građana dok je svaki deveti bez stava. Iznad proseka dobar pravac kretanja države vide muškarci, stariji od 50 godina, sa osnovnom školom, iz Beograda, Južne i Istočne Srbije. Loš pravac države iznadprosečno navode mlađi ljudi (18-29 godina i u manjoj meri 30-39), sa završenom višom školom ili fakultetom, iz Vojvodine i Zapadne Srbije sa Šumadijom.

Grafikon 4.3.3.1. Pramac kretanja države (u %)



Dobar životni standard ima petina populacije starije od 18 godina, dok 37% građana kaže da žive osrednje. Podnošljiv standard ima 27% anketiranih, dok je populacija izuzetno ranjivih građana na 16% (14% teško podnošljivo i 2% nepodnošljivo). Među građanima koji žive teško podnošljivo ili nepodnošljivo su iznad proseka građani s nižim obrazovanjem, iz Zapadne Srbije sa Šumadijom.

Grafikon 4.3.3.2. Životni standard (u %)

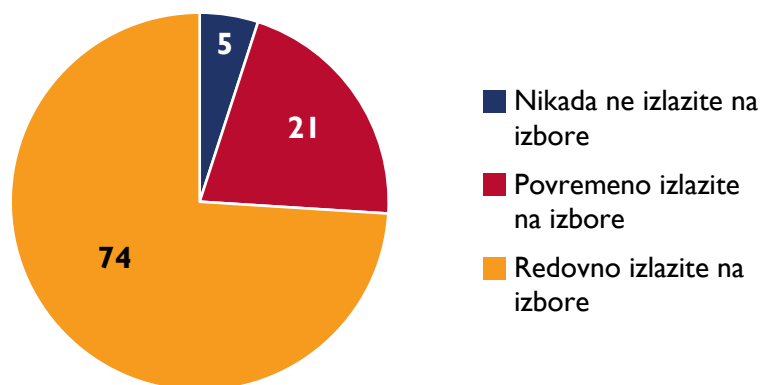


4.3.4. OPŠTA SLIKA IZBORNOG PROCESA

Generalni odnos prema izbornom procesu je meren kroz dva pitanja: **koliko često građani Srbije izlaze na izbore** i **koju ocenu daju celokupnom izbornom procesu**, imajući u vidu sve njegove aspekte.

Na izbore redovno izlazi 74% ispitanika, povremeno izlazi petina populacije (21%), dok 5% građana nikada ne izlazi na izbore. Ako se pažljivije pogledaju ovi podaci, vidi se da je procenat građana koji redovno izlaze na izbore veći od prosečne zvanične izlaznosti na izborima posle 2000. godine (56,78%), ali je važno napomenuti da se na biračkom spisku nalaze i građani s pravom glasom ali sa boravištem u inostranstvu. Procene istraživačkih agencija su da je u Srbiji realno prisutnih birača manje od 6 miliona (birački spisak je veći od 6.5 miliona).

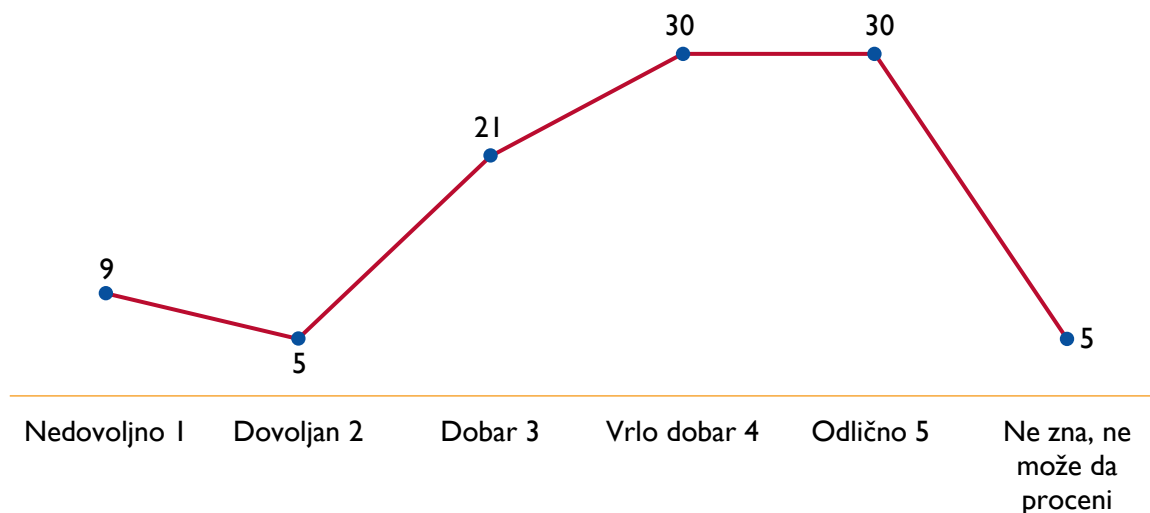
Grafikon 4.3.4.1. Izlazak na izbore (u %)



Iznad proseka redovno na izbore izlazi starija populacija (starija od 60 godina), iz Južne i Istočne Srbije i s nižim obrazovanjem (osnovna škola ili manje), kao i građani koji procenjuju da se Srbija kreće u dobrom pravcu.

Zadovoljstvo kvalitetom izbornog procesa u celini je veće nego nezadovoljstvo: ocenu četiri ili pet daje 60% građana (po 30%), dok nedovoljnu ili dovoljnu ocenu daje 14% građana. Da je izborni proces na sredini (ni preterano ni dobar ni preterano loš) i s prosečnom ocenom tri, reklo je 21% anketiranih. One grupe koje iznadprosečno izlaze na izbore (prethodno pitanje) iznad proseka ocenjuju izborni proces kao vrlo dobar ili odličan. Kao što je i očekivano, izborni proces boljim ocenjuju građani koji ocenjuju da je pravac kretanja države dobar i koji su zadovoljniji sopstvenim životnim standardom.

Grafikon 4.3.4.2. Ocena izbornog procesa (u %)



4.3.5. ZAŠTITA I REŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA KOD PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA

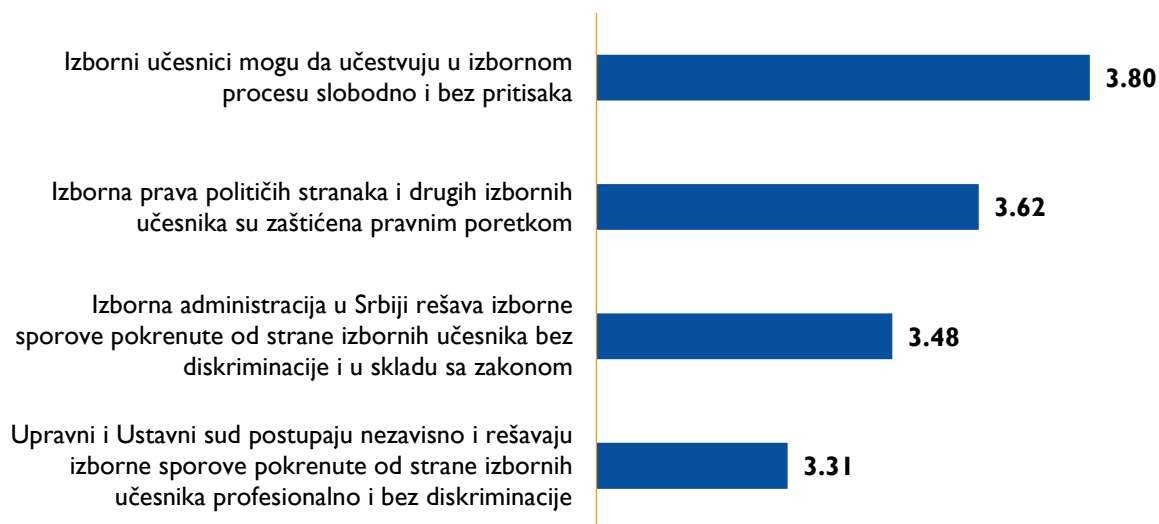
Rešavanje izbornih sporova u pasivnom biračkom pravu je mereno kroz četiri tvrdnje. Najpre su prikazani deskriptivni odgovori na te četiri tvrdnje (kroz prosečne ocene i procenke zadovoljstva) a potom i kroz sintetički pokazatelj sastavljen od ove četiri tvrdnje („ajtema“).

Te četiri tvrdnje su postavljene po principu „levka“, od najšire ka najužoj i glasile su: (1) *Izborni učesnici mogu da učestvuju u izbornom procesu slobodno i bez pritisaka*; (2) *Izborna prava političkih partija i drugih*

izbornih učesnika su zaštićena pravnim poretom; (3) Izborna administracija u Srbiji (Republička izborna komisija, gradske i opštinske izborne komisije, birački odbori) rešavaju izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika bez diskriminacije i u skladu sa zakonom i (4) Upravni i Ustavni sud postupaju nezavisno i rešavaju izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika profesionalno i bez diskriminacije.

Generalno gledano, građani su pokazali umereno zadovoljstvo rešavanjem izbornih sporova u pasivnom biračkom pravu jer se prosečna ocena kreće od 3.31 do 3.80 dok su neki segmenti među njima, poput slobodnog učestvovanja u izbornom procesu, ocenjeni kao **dobri** jer je skoro dve trećina ispitanika dalo ocene četiri ili pet. Takođe, da su izborna prava izbornih učesnika dobro zaštićena misli 61% ispitanika a 17% ispitanika zaštitu izbornih prava ocenjuje lošom ili veoma lošom. Zadovoljstvo se smanjuje kako se pitanja konkretizuju, pa je zadovoljstvo radom izborne administracije 55% građana uz petinu populacije koja je dala jedinice ili dvojke. Rezultati su još lošiji kod Upravnog i Ustavnog suda gde je procenat zadovoljnih pao ispod 50% uz 22% građana koji su njihovu ulogu ocenili kao lošu (8% građana nije odgovorilo na ovo pitanje).

Grafikon 4.3.5.1. Ocena zaštite i rešavanja izbornih sporova kod pasivnog biračkog prava (prosečna ocena)

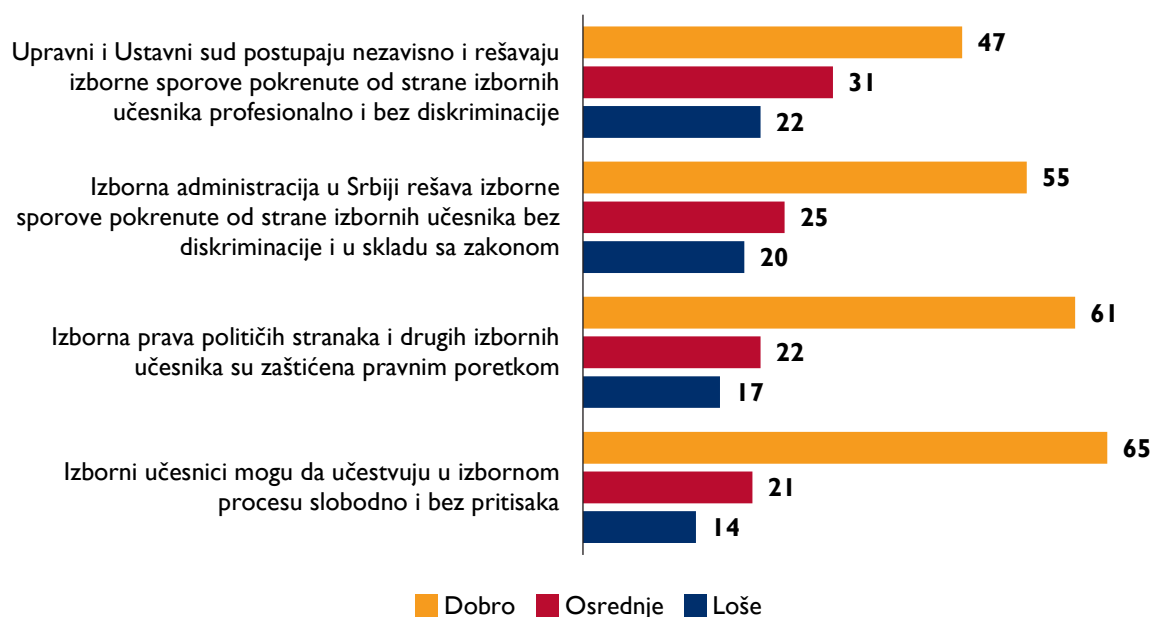


(1) Prosečna ocena na skali od 1 do 5 za tvrdnju „Izborni učesnici mogu da učestvuju u izbornom procesu slobodno i bez pritisa“ iznosi 3.80 ili, procentualno, 65% građana je dalo ocenu četiri ili pet naspram 14% građana koji su dali jedinicu ili dvojku;

(2) Prosečna ocena na skali od 1 do 5 za tvrdnju „Izborna prava političkih partija i drugih izbornih učesnika su zaštićena pravnim poretom“ iznosi 3.62 ili, procentualno, 61% građana je dalo ocenu četiri ili pet naspram 17% građana koji su dali jedinicu ili dvojku;

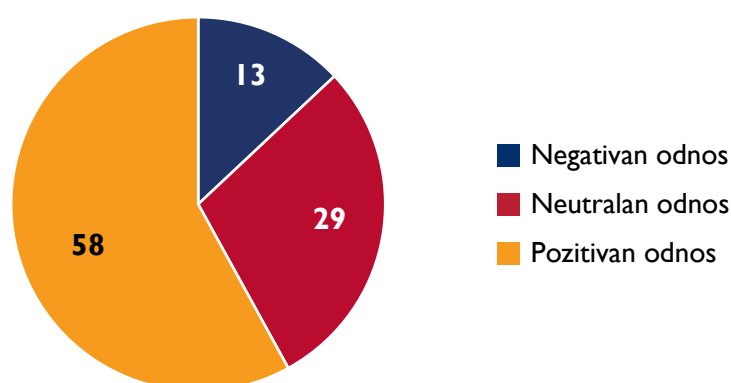
(3) Prosečna ocena na skali od 1 do 5 za tvrdnju „Izborna administracija u Srbiji (Republička izborna komisija, gradske i opštinske izborne komisije, birački odbori) rešavaju izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika bez diskriminacije i u skladu sa zakonom“ iznosi 3.48 ili, procentualno, 55% građana je dalo ocenu četiri ili pet naspram 20% građana koji su dali jedinicu ili dvojku;

(4) Prosečna ocena na skali od 1 do 5 za tvrdnju „Upravni i Ustavni sud postupaju nezavisno i rešavaju izborne sporove pokrenute od strane izbornih učesnika profesionalno i bez diskriminacije“ iznosi 3.31 ili, procentualno, 47% građana je dalo ocenu četiri ili pet naspram 22% građana koji su dali jedinicu ili dvojku.

Grafikon 4.3.5.2. Ocena zaštite i rešavanja izbornih sporova kod pasivnog biračkog prava (u %)¹⁰²

Sintetički pokazatelj je napravljen od četiri gorenavedene tvrdnje i na osnovu dobijenih nalaza se da zaključiti da je većina populacije na stanovištu da je proces rešavanja izbornih sporova u pasivnom biračkom pravu dobar, dok negativan odnos pokazuje 13% građana uz 29% građana s neutralnim odnosom prema ovom procesu. Pozitivniji odnos imaju građani stariji od 50 godina, sa osnovnom školom, iz Beograda, zadovoljni svojim standardom i pravcem kretanja države dok su iznad proseka u negativnom odnosu građani starosti 30-39, s fakultetom, iz Vojvodine, nezadovoljni svojim standardom i pravcem u kome se kreće Srbija.

Grafikon 4.3.5.3. Ocena zaštite i rešavanja izbornih sporova kod pasivnog biračkog prava (sintetički pokazatelj)



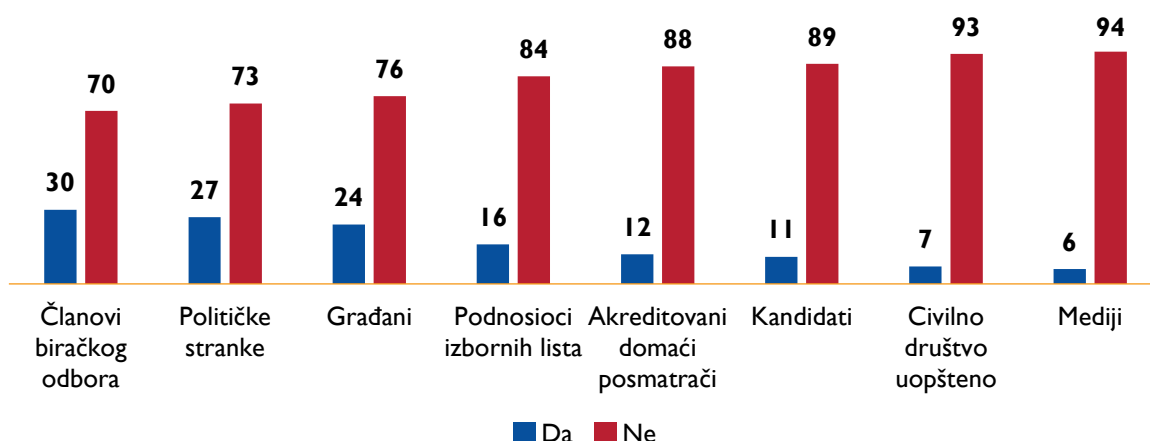
4.3.6. PODNOŠENJE PRIGOVORA

Važan segment u rešavanju izbornih sporova jeste upoznatost ko sve ima pravo da podnese **prigovor usled izbornih nepravilnosti**. Srpsko zakonodavstvo kaže da to mogu biti građani (birači), kandidati i podnosioci izbornih lista. Rezultati iz istraživanja pokazuju da u startu 43% građana nije bilo u stanju da odgovori na ovo pitanje ili nisu mogli da procene pa su dobijeni odgovori prikazani od onih 57% građana koji su odgovarali.

¹⁰² Odgovori su prikazani od onih građana koji su imali stav i njih je bilo između 93% i 97%, u zavisnosti od tvrdnje.

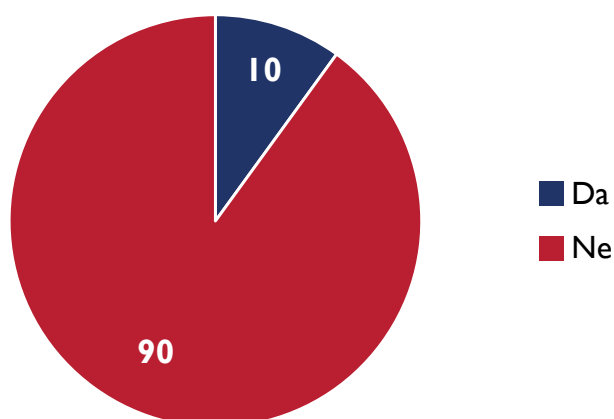
Podaci nisu ohrabrujući i pružaju veliki prostor za buduće intervencije. Da građani imaju pravo podnošenja prigovora zna 24% ispitanika, da to pravo imaju podnosioci izbornih lista zna 16% odnosno da prigovore može da podnese kandidat zna svaki deveti ispitanik. Ni u jednom slučaju, ne možemo da govorimo o zadovoljavajućim procentima. Zabuna očito nastaje kod članova biračkih odbora i političkih stranaka jer 30% odnosno 27% građana veruje da oni imaju pravo na podnošenje prigovora. Naše tumačenje je da je građanima logično i očekivano da to pravo imaju članovi biračkih odbora dok se stranke očito identifikuju sa podnosiocima izbornih lista odnosno kandidatima. Na drugoj strani, 12% građana misli da ovo pravo pripada akreditovanim posmatračima, 7% građana da ovo pravo ima civilno društvo uopšteno i 6% da sami mediji to mogu da urade.

Grafikon 4.3.6.1. Ko ima pravo na podnošenje prigovora? (u %)



Logičan ishod je da građani u ogromnim procentima ne znaju kako se podnosi prigovor jer je to potvrdilo čak 90% anketiranih. Svaki deseti to zna, ali to nisu ni dovoljni ni ohrabrujući podaci.

Grafikon 4.3.6.2. Da li znate kako se podnosi prigovor? (u %)

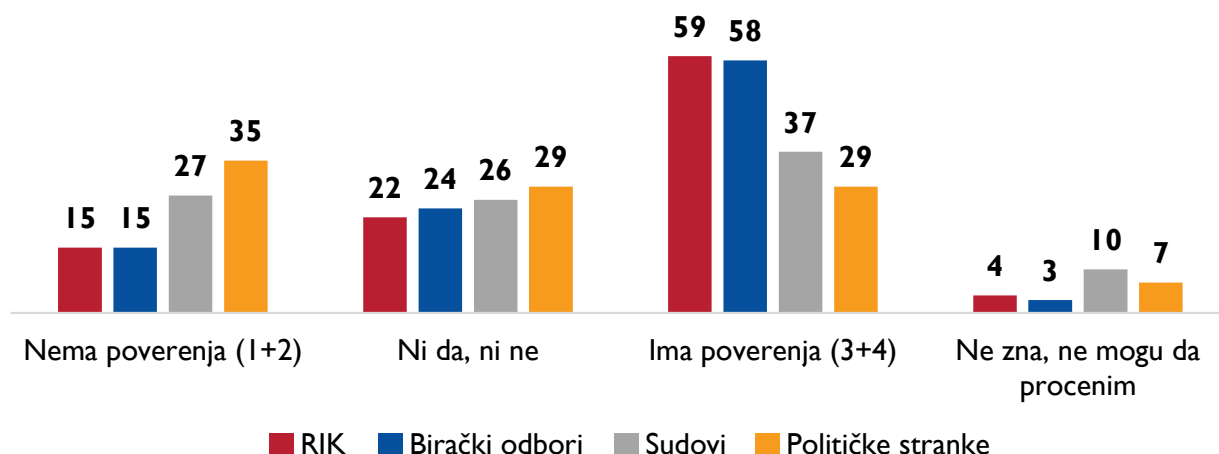


4.3.7. POVERENJE U INSTITUCIJE

Poverenje u institucije je socijalno-psihološka kategorija i u ovom istraživanju, poverenje je mereno za četiri institucije – za RIK i biračke odbore koji su organi za sprovođenje izbora, za političke stranke kao ključnog aktera u izborima i za sudove, čija je uloga važna u poslednjim instancama u rešavanju izbornih sporova.

Poverenje je relativno visoko za organe za sprovođenje izbora (RIK i birački odbori) i iznosi 59% odnosno 58%, dok je relativno nisko za sudove i političke stranke (37% odnosno 29%). S druge strane, nepoverenje u stranke pokazuje 35%, u sudove 27% dok po 15% anketiranih ne veruje RIK-u i biračkim odborima.

Grafikon 4.3.7.1. Poverenje u institucije (u %)

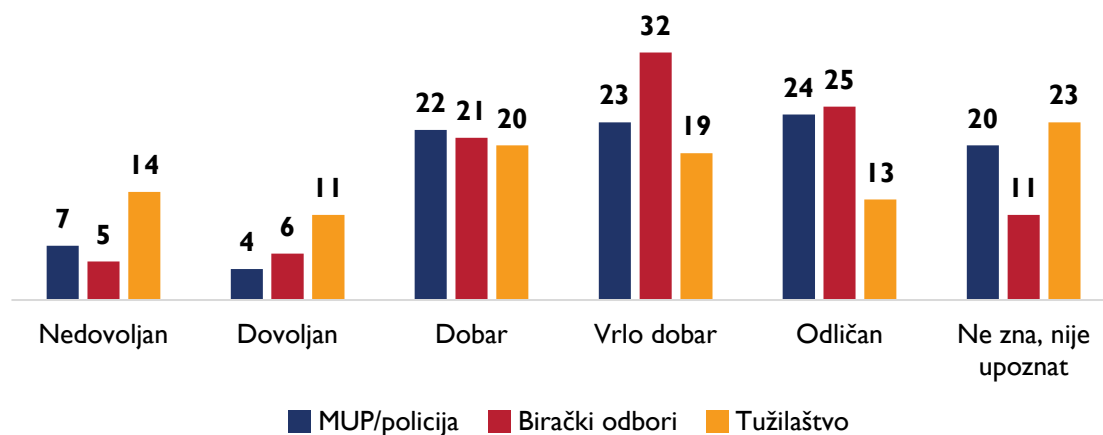


Sumirajući ove nalaze, zaključujemo da je poverenje u izborne organe na nivou koji može da garantuje osnovni legitimitet izbornom procesu uz napomenu da postoji nemali prostor za unapređenje. Nepoverenje u sudove je refleksija generalnog nepoverenja u pravosuđe, dok su stranke godinama na dnu ovakvih lista i promene se ne mogu očekivati u kratkom roku, niti ad hoc reakcijama. Jedan od razloga relativno visokog poverenja mogu da budu i efekti prajminga (*priming*) u kome ispitanici odgovaraju na pitanja svesni da se radi o uskom tematskom istraživanju, fokusiranom, a ne omnibus istraživanju. Drugi razlog je transfer poverenja građana u vladajuću stranku koji se prenosi i na organe u kojima predstavnici vladajuće stranke imaju većinu ili dominantni uticaj.

4.3.8. OCENA RADA INSTITUCIJA

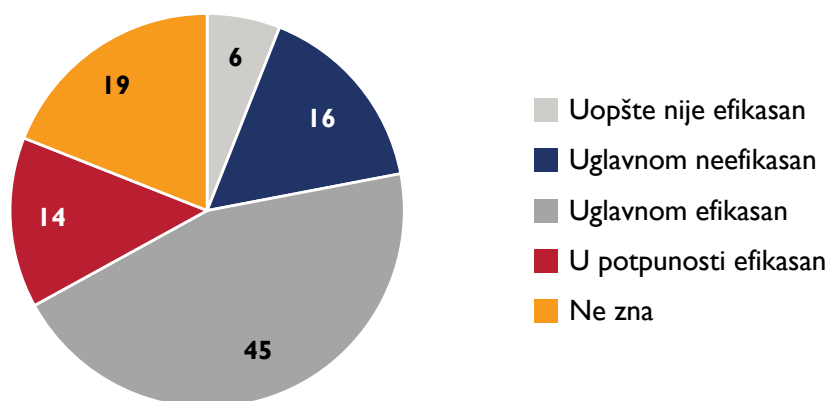
Na skali od 1 do 5 (gde je pet najveća ocena), ocenjivan je rad tri institucije: Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), biračkih odbora i tužilaštava. Skoro polovina ispitanika (47%) je zadovoljna radom MUP-a (vrlo dobre i odlične ocene), dok 13% ispitanika iskazuje nezadovoljstvo dajući jedinice ili dvojke za njihov rad. Kada je reč o biračkim odborima, dobijeni su gotovo identični nalazi kao i za poverenje: zadovoljstvo ubedljivo nadilazi nezadovoljstvo jer je 57% građana reklo da su zadovoljni radom biračkih odbora naspram 11% građana koji nisu. Na kraju, 32% ispitanika je zadovoljno radom tužilaštava dok četvrtina anketiranih nije. Za razliku od pitanja o poverenju u institucije, kod ocene rada se beleži relativno visok procenat ljudi koji ne znaju ili nisu mogli da ocene njihov rad, posebno u slučaju tužilaštva gde skoro svaka četvrta osoba nije imala stav ili nije bila upoznata s njihovim radom.

Grafikon 4.3.8.1. Da li ste upoznati sa ulogom sledećih institucija/organizacija na zaštiti biračkog prava i ukoliko jeste, kako ocenjujete njihov rad u ovoj oblasti? (u %)



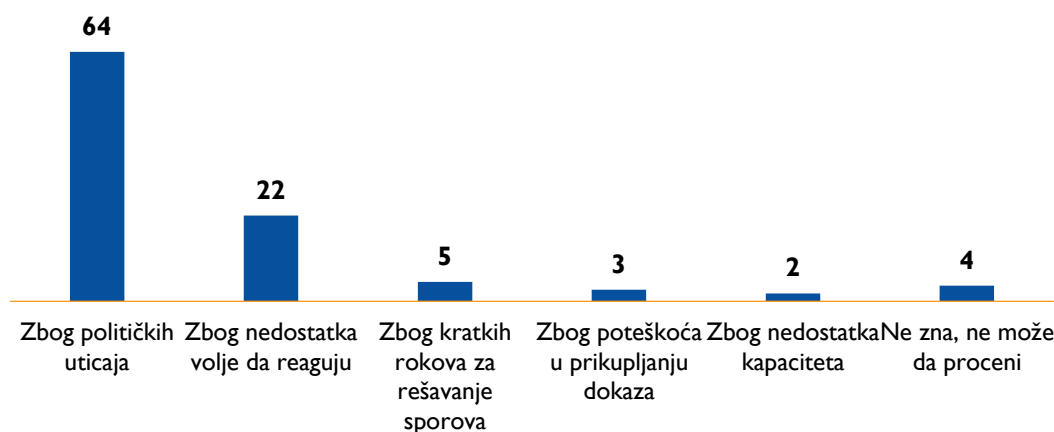
Efikasnošću RIK-a u rešavanju izbornih sporova je zadovoljno (uglavnom + u potpunosti) 59% ispitanika što se poklapa s nalazima koji su dobijeni na pitanju o poverenju u ovu instituciju. Nešto više od petine populacije (22%) nije zadovoljno efikasnošću RIK-a. Najčvršća i najjasnija distinkcija u odgovorima se beleži kod ukrštanja ovog pitanja s pravcem kretanja države jer se vidi da su efikasnošću RIK-a u rešavanju izbornih sporova zadovoljniji oni građani koji kažu da se Srbija kreće u dobrom pravcu, i obrnuto. Takođe, građani koji žive nepodnošljivo ili teško podnošljivo su iznad proseka u grupi onih građana koji kažu da je RIK neefikasan u rešavanju izbornih sporova.

Grafikon 4.3.8.2. Efikasnost Republičke izborne komisije (u %)



Koji su razlozi neefikasnosti RIK-a u rešavanju izbornih sporova, imajući u obzir odgovore samo onih građana koji su na prethodnom pitanju rekli da je RIK neefikasan? Dve trećine građana (64%) navodi političke razloge odnosno kažu da RIK nije efikasan zbog političkog uticaja. Petina građana (22%) je na stanovištu da oni kao organ nemaju volju da reaguju, dok su svi ostali razlozi 5% (poput kratkih rokova za rešavanje sporova) ili ispod 5% (poteškoće u prikupljanju dokaza i nizak kapacitet).

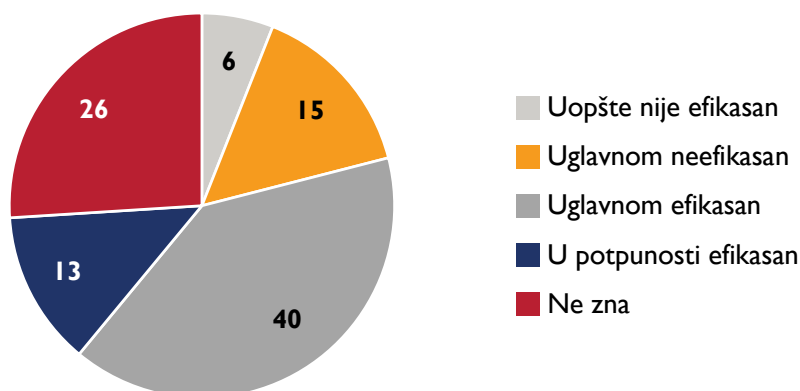
Grafikon 4.3.8.3. Razlozi neefikasnosti Republičke izborne komisije (u %, od građana koji su rekli da je neefikasan)



Kada se analiziraju podaci o efikasnosti Upravnog suda, kao druge instance u rešavanju izbornih sporova, zaključuje se da je percepcija građana refleksija njihovog generalnog stava prema procesu rešavanja sporova jer dobijeni rezultati pokazuju veliku korelaciju s rezultatima koji su dobijeni na prethodnom pitanju, o efikasnosti RIK-a. Naime, 53% građana kaže da je Upravni sud efikasan u rešavanju izbornih sporova (kao i kod RIK-a, prevlađuje stav da je *uglavnom efikasan*), dok 21% građana smatra da je Upravni sud neefikasan. Razlika u odnosu na RIK jeste veći procenat građana koji nemaju stav, ali to je očekivano jer je kontakt građana s RIK-om puno veći, kao i medijska vidljivost RIK-a kao centralne institucije u sprovođenju izbora.

Kritičniji su prema radu Upravnog suda, iznad proseka, građani starosti između 30 i 39 godina i sličan trend je zabeležen u oceni efikasnosti RIK-a. Sličnosti postoje i kada je reč o percepciji rada Upravnog suda i ocene građana u kom pravcu se kreće Srbija i njihovog životnog standarda – kritičniji su oni građani koji kažu da Srbija ide u lošem pravcu ili da oni žive nepodnošljivo/teško podnošljivo – ali su razlike blaže u poređenju s RIK-om.

Grafikon 4.3.8.4. Efikasnost Upravnog suda (u %)



Politički uticaj je ključni razlog neefikasnosti u rešavanju izbornih sporova od strane Upravnog suda i to kaže 61% ispitanika što je, opet, na tragu percepcija efikasnosti RIK-a. Međutim, procenat građana koji kažu je glavni razlog neefikasnosti Upravnog suda nedostatak volje da reaguju iznosi 35% što je izraženije u poređenju s RIK-om. Svi ostali razlozi u ovom slučaju su zanemarljivi.

Grafikon 4.3.8.5. Razlozi neefikasnosti Upravnog suda (u %, od građana koji su rekli da je neefikasan)

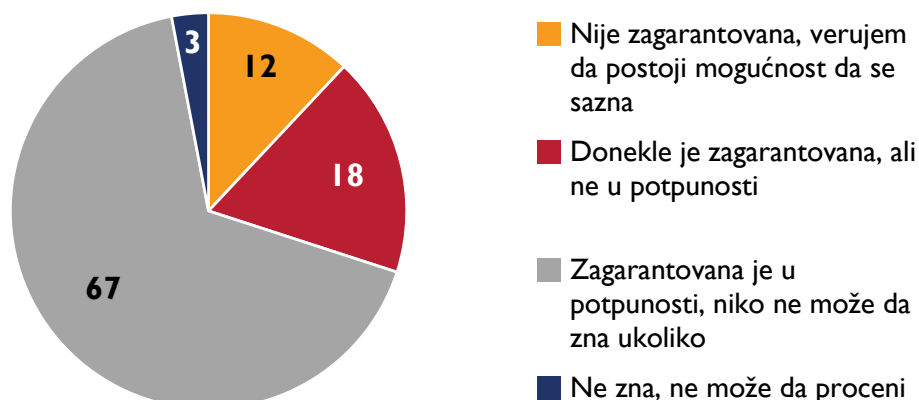


4.3.9. TAJNOST GLASANJA

Tajnost glasanja pripada krugu problema koji se ponavlja od izbora do izbora i često je istican kao važan problem od strane opozicije, ali i međunarodnih i domaćih posmatrača. Takođe, paralelno s tim postoji i sumnja kod građana da li je tajnost zagantovana i ona se najčešće vidi kroz kolokvijalnu rečenicu: „oni sigurno mogu da znaju koga sam glasao“. Tu tezu ovo istraživanje dokazuje jer čak 67% građana (dva od tri ispitanika) kaže da tajnost nije zagantovana i da postoji mogućnost da se sazna za koga su glasali. Na drugoj strani je 12% građana koji nemaju dilemu da je tajnost u potpunosti zagantovan dok je 18% ispitanika koji su na stanovištu da je tajnost glasanja donekle zagantovana. Ovi podaci vrlo jasno ukazuju na pravce delovanja u budućnosti koji moraju da budu povezani s dodatnim naporima u organizaciji samog biračkog mesta, ali u kampanji podizanja svesti kod građana da je njihovo pravo da im se obezbedi tajnost glasanja.

Kao i kod većine prethodnih pitanja, vododelnicu u odgovorima čine pitanja o pravcu u kome se kreće Srbija i o njihovom životnom standardu. Ko smatra da Srbija ide u dobrom pravcu ili je zadovoljan životnim standardom uveren je iznad proseka i da je tajnost zagantovana i obratno. To nam, zapravo, govori da generalno nezadovoljstvo trendovima kretanja Srbije jeste jednako nezadovoljstvu vlašću koja upravlja Srbijom i da se ti stavovi prelivaju na odgovore o kvalitetu izbornog procesa u celini. Nezadovoljstvo vlašću je ključni razlog a ono ne mora nužno da bude praćeno i objektivnim pokazateljima njihovog životnog standarda odnosno građani nezadovoljni vlašću pojedinačno navode da žive iznad proseka.

Grafikon 4.3.9.1. Zagantovanost tajnosti glasanja (u %)



4.3.10. PRITISCI NA BIRAČE I (IN) DIREKTNA ISKUSTVA GRAĐANA

Pod pritiskom na birače podrazumevamo sve one *nedozvoljene aktivnosti koje učesnici izbora usmeravaju ka (potencijalnim) biračima sa ciljem maksimizovanja svog izbornog potencijala*. One se javljaju u različitom obimu, oblicima i formama u praktično svakom izbornom ciklusu i značajno utiču na percepciju izbornog integriteta i poverenje u institucije koje se bave sprovođenjem i organizacijom izbornog procesa, ali i u institucije koje su nadležne da efikasno i u skladu sa zakonom sprovedu proces zaštite izbornog prava.

Kao što je objašnjeno u prethodnim delovima analize, domaći zakonodavni okvir propisuje **krivična dela protiv izbornih prava**,¹⁰³ pa se tako zabranjuju povrede prava kandidovanja i glasanja, a propisuju se i zatvorske i/ili novčane kazne za dela davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem, zloupotrebe prava glasanja, sastavljanja netačnih biračkih spiskova, sprečavanja održavanja glasanja, povrede tajnosti glasanja, falsifikovanja rezultata glasanja i uništavanja dokumenata o glasanju. Drugačije rečeno, apsolutno je zabranjeno obećavanje i/ili primanje nagrada, poklona ili koristi u zamenu za (ne)glasanje, kao i glasanje više puta ili u ime drugog lica,¹⁰⁴ sastavljanje netačnih biračkih spiskova i vršenje protivpravnih izmena u njemu i povređivanje tajnosti glasanja na bilo koji način. Sve sankcije pooštavaju se u slučaju da bilo koje od ovih dela učini član biračkog odbora ili drugo lice u vršenju dužnosti u vezi sa glasanjem. Osim Krivičnog zakona, drugi propisi jasno zabranjuju i **vršenje pritisaka nad zaposlenima i licima angažovanim po drugim osnovama u javnim preduzećima** u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, odnosno **protivpravno korišćenje javnih resursa u izbornoj kampanji**.¹⁰⁵

Osim aktivnosti koje su zabranjene Krivičnim zakonom i drugim propisima kojima se uređuju izborni procesi, u praksi se javlja i **set aktivnosti koje nisu zabranjene**, a u javnosti se vrlo često interpretiraju kao nedozvoljene usled okolnosti pod kojima se odvijaju. Tu se najpre misli na takozvane **baze sigurnih glasova (kapilarni glasovi)**, odnosno baze podataka o simpatizerima/članovima koje izborni učesnici prave kako bi ih učestalije kontaktirali i motivisali da izađu na izbore. Sa ovim su blisko povezani i **kontaktiranje simpatizera i članova telefonom ili na neki drugi način i kampanja od vrata do vrata** – kao osnovni i neposredni načini kontakta sa biračima i simpatizerima, u cilju promovisanja politika, programa i ideja i privlačenja birača da glasaju za te programe. Ipak, veoma je važno ovde naglasiti da postoje brojne indicije da **navedene aktivnosti često prelaze granicu dozvoljenog i postaju protivzakonite**. Reč je najčešće o sledećim slučajevima:

- 1) Prikupljanje podataka i kontaktiranje birača na osnovu **kopija izvoda iz biračkog spiska**, odnosno na osnovu **paralelnih evidencija birača**. Posedovanje kopija izvoda iz biračkog spiska je zabranjeno zakonodavnim okvirom, s obzirom na to da pravno obavezujuće *Uputstvo za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku*¹⁰⁶ propisuje da se birački spisak i izvodi iz biračkog spiska koriste isključivo u cilju sprovođenja izbora ili izjašnjavanja građana na referendumu. Pored ove odredbe, posedovanje delova biračkog spiska protivno je i propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

¹⁰³ Krivični zakonik, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019. Glava petnaesta, članovi 154 – 162.

¹⁰⁴ Izuzev u slučaju glasanja uz pomoć birača.

¹⁰⁵ Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 15/2016 i 88/2019, član 49, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 97/2008-42, 53/2010-13, 66/2011-48 (US), 67/2013-13 (US), 112/2013-3 (autentično tumačenje), 8/2015-88 (US), 88/2019-4, članovi 2 i 29

¹⁰⁶ Uputstvo za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 15/2012, 88/2018 i 67/2020, poglavlje III: Način korišćenja biračkog spiska, izvoda iz biračkog spiska i uvid u birački spisak

- 2) Protivzakonito, odnosno **neovlašćeno prikupljanje podataka o ličnosti**, bez izričitog pristanka građana, protivno propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Ovakvo prikupljanje podataka može biti rezultat kupovine baza podataka od kompanija ili pravnih lica koja su za druge svrhe prikupila podatke o ličnosti, ali može biti i posledica zloupotrebe javnih resursa.
- 3) Ponovno kontaktiranje birača koji su **tražili da njihovi podaci budu obrisani iz baze podataka**, odnosno onih birača koji nisu dali svoj pristanak da budu kontaktirani;
- 4) Prikupljanje **sigurnih glasova u javnim preduzećima** i kroz zloupotrebu drugih javnih resursa ili položaja.

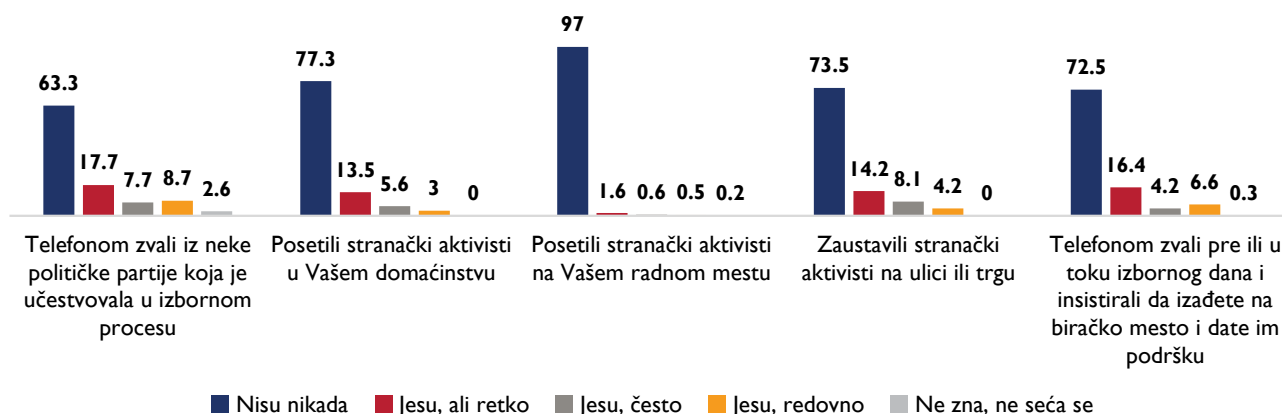
Imajući u vidu različite forme, oblike i obime aktivnosti koje su opisane u ovom i prethodnim poglavljima, ispitivali smo koliko su građani bili izloženi dozvoljenim i nedozvoljenim aktivnostima političkih stranaka i pokreta tokom **junskih izbora 2020. godine**, odnosno kako percipiraju pritiske i zloupotrebu biračkih prava. Pored percepcije i izloženosti pritiscima, ispitivan je i odnos građana prema organima koji su zaduženi za zaštitu izbornog prava.

4.3.10.1. IZLOŽENOST GRAĐANA STRANAČKIM AKTIVNOSTIMA TOKOM JUNSKIH IZBORA

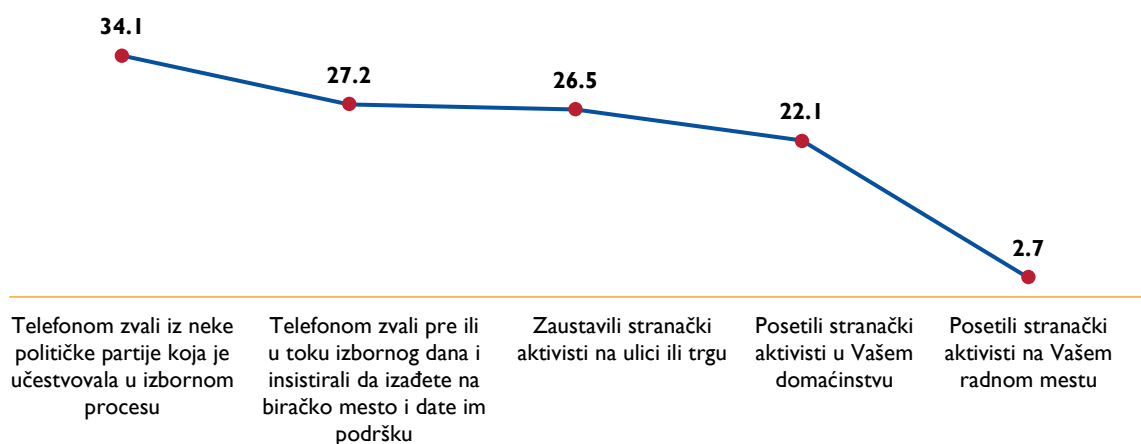
Najpre je merena izloženost građana (1) telefonskim pozivima od strane neke političke partije; (2) telefonskim pozivima u toku izbornog dana uz insistiranje da se izađe na izbore; (3) posetama stranačkih aktivista u domaćinstvu; (4) posetama stranačkih aktivista na radnom mestu i (5) zaustavljanju od strane stranačkih aktivista na ulici/trgu. Kao što je navedeno iznad, po svojoj prirodi, ove aktivnosti nisu nedozvoljene, ukoliko ne podrazumevaju nezakonito pribavljene podatke, zloupotrebu javnih resursa ili kontaktiranje onih građana koji se sa time ne slažu ili nisu dali svoj pristanak.

Najniži procenat građana koji tvrde da su jednom ili više puta bili izloženi ovakvim aktivnostima tokom parlamentarnih izbora 2020. godine pronalazimo u slučaju *posete stranačkih aktivista na radnom mestu* – **2.7%**. Sledi *poseta stranačkih aktivista u kući/stanu*, koju je doživelo osam puta više ispitanika – **22.1%**, a zatim i *zaustavljanje od strane stranačkih aktivista na ulici*, koju je potvrdilo **26.5%** ispitanika. Najveći broj građana doživio je *pozivanje telefonom pre ili u toku izbornog dana uz insistiranje da izađu na glasanje* – **27.2%**, odnosno pozivanje telefonom od strane neke političke stranke koja je učestvovala u izbornom procesu – **34.1%**.

Grafikon 4.3.10.1.1 Da li su vas tokom junskih izbora... (u %)

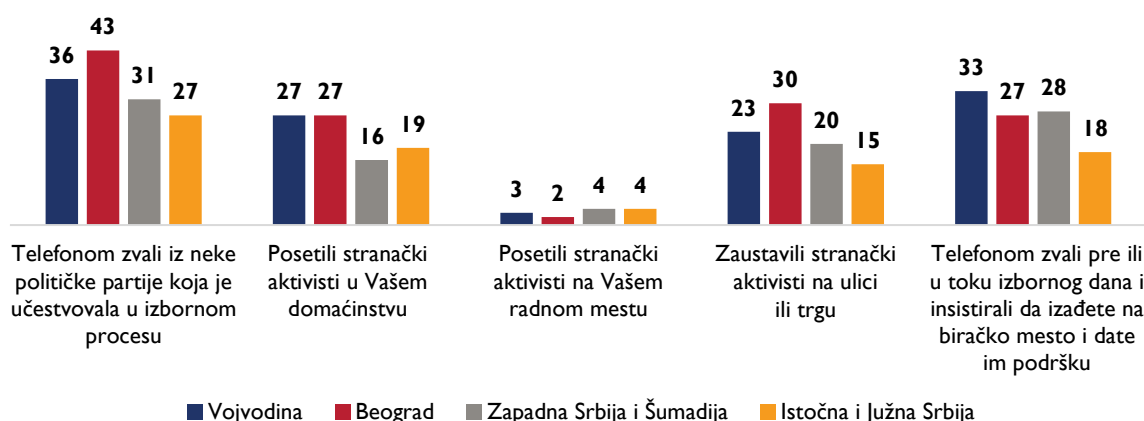


Grafikon 4.3.10.1.2. Da li su vas tokom junskih izbora... (zbirno predstavljani odgovori jesu, ali retko + jesu, često + jesu, redovno), u %



Uočavaju se razlike u frekvenciji odgovora prema regionu iz koga dolaze ispitanici, pa su tako stanovnici Beograda češće nego stanovnici drugih regiona pozivani telefonom tokom izbornog procesa i zaustavljani na ulici/trgu, a jednako su kao stanovnici Vojvodine bili izloženi posetama stranačkih aktivista u domaćinstvima. Sa druge strane, ispitanici iz Vojvodine su učestalije pozivani telefonom u toku izbornog dana u odnosu na građane iz drugih regiona. Detaljnije razlike predstavljene su na grafikonu koji sledi.

Grafikon 4.3.10.1.3. Izloženost stranačkim aktivnostima tokom junskih izbora, prema regionu (u %)



Ukoliko navedene procenete ispitanika koji su *redovno* bili kontaktirani ili posećivani od strane političkih partija tokom izbornog ciklusa preslikamo na ukupno biračko telo u Srbiji, imajući u vidu dva kriterijuma – (1) **ukupan broj birača upisanih u jedinstveni birački spisak** na junskim izborima 2020. godine – 6.584.376 i (2) **procenu punoletnog stanovništva za 2019.** godinu, po podacima Republičkog zavoda za statistiku – 5.736.716, dobijamo sledeće podatke o *maksimalnom mogućem opsegu ispitanika koji su redovno bili izloženi nekoj od prethodno navedenih aktivnosti* - tabela 4.3.10.1.1.

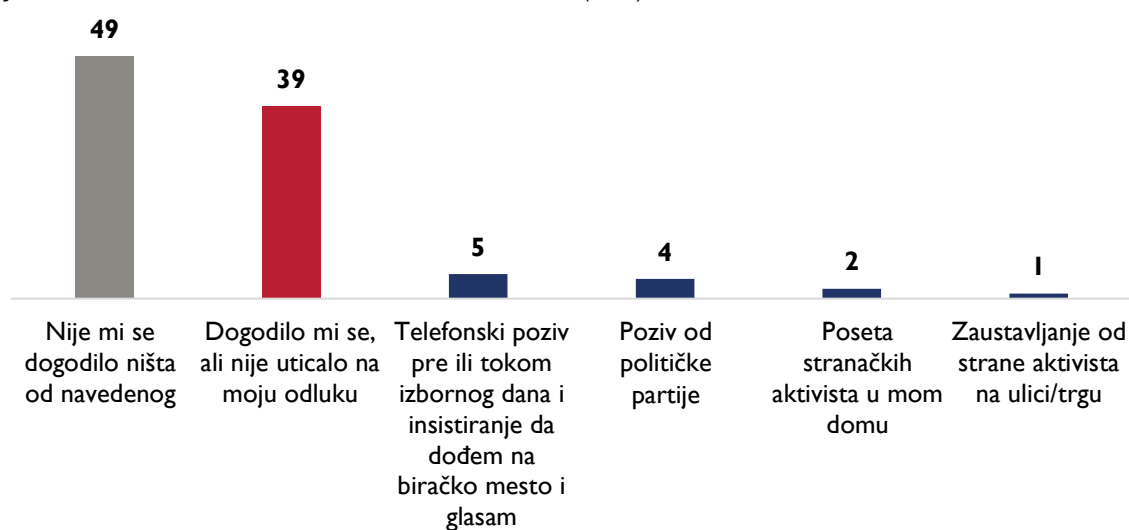
Prema ovim projekcijama, između ≈499 i ≈573 hiljade se kreće maksimalni broj birača koji su tokom junskih izbora primili poziv od neke političke stranke, a najviše ≈434 hiljade ih je primilo poziv u kome se insistiralo da izađu na izbore. Susret sa stranačkim aktivistima imalo je od ≈240 do ≈276 hiljada građana, do ≈197 hiljada ih je posećeno u domaćinstvu, a do ≈32 hiljade na radnom mestu.

Tabela 4.3.10.1.1. Maksimalni projektovani opseg građana koji su redovno bili izloženi nekoj od stranačkih aktivnosti tokom jenskog izbornog ciklusa

Tvrdnja (junski izbori 2020)	% ispitanika (odgovor: „jesu, redovno“)	Apsolutni broj u odnosu na ukupan broj upisanih birača (RIK, 2020) ¹⁰⁷	Apsolutni broj u odnosu na procenu broja punoletnih stanovnika (RZS, 2019) ¹⁰⁸
Zvali su me telefonom iz neke političke partije tokom izbornog ciklusa	8.7	572.840	499.094
Zvali su me telefonom iz neke političke partije tokom ili pre izbornog dana uz insistiranje da izađem na izbore i glasam za njih	6.6	434.569	378.623
Posetili su me stranački aktivisti u domaćinstvu	3	197.531	172.101
Posetili su me stranački aktivisti na radnom mestu	0.5	32.920	28.684
Zaustavili su me stranački aktivisti na ulici/trgu	4.2	276.544	240.942

Zbirno posmatrano, **51% ispitanika** bilo je na neki način kontaktirano od strane političkih partija – telefonskim putem, kampanjom od vrata do vrata ili zaustavljanjem na ulici. **Čak 39% građana navodi da kontakt (bilo da se dogodio jednom ili više puta) nije uticao na njihovu odluku u vezi sa izborima**, dok zbirno 12% navodi da je neka od prethodno navedenih aktivnosti uticala na njihovu odluku. Kod 5% ispitanika na odluku je najviše uticalo pozivanje telefonom uz insistiranje da se izađe na izbore, kod 4% poziv od političke partije u toku izbornog ciklusa, kod 2% poseta stranačkih aktivista u kući, a kod 1% zaustavljanje od strane aktivista na ulici/trgu.

Grafikon 4.3.10.1.4. Ukoliko vam se dogodilo bilo šta od prethodno navedenog, šta je najviše uticalo na vašu odluku u vezi sa izborima? (u %)

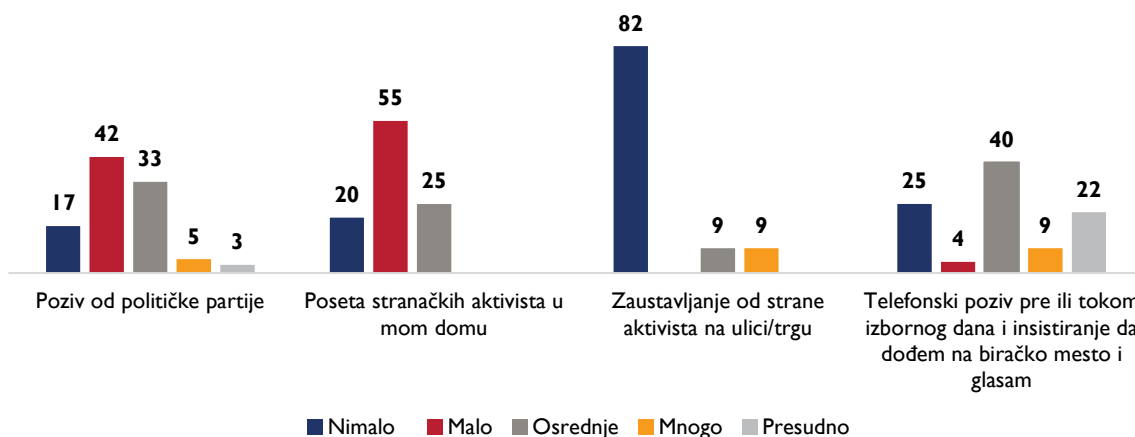


¹⁰⁷ Izveštaj o ukupnim rezultatima o izborima za narodne poslanike Narodne skupštine, RIK, 2020. Dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php>

¹⁰⁸ Statistički kalendar Republike Srbije 2021, Republički zavod za statistiku, strana 34. Dostupno na <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202117014.pdf>

Nalazi pokazuju da najveći uticaj na odluku u vezi sa izborima, kada se meri na skali nimalo-presudno, ima upravo **telefonsko insistiranje da se izađe na biračko mesto i glasa za određenu stranku tokom ili pre izbornog dana** – 31% ispitanika koji su bili izloženi ovakvoj vrsti kontakta navelo je da je to na njih uticalo mnogo ili presudno (9 + 22) – grafikon 4.3.10.1.5. Po obimu uticaja, prva sledeća aktivnost je zaustavljanje od strane aktivista na ulici/trgu (9%), a zatim poziv od političke partije u toku izbornog ciklusa (8%). Istovremeno, upravo su susreti sa stranačkim aktivistima radnja za koju je ubedljivo najveći broj ispitanika rekao da na njih nema uticaj – čak 82%.

Grafikon 4.3.10.1.5. U kojoj meri je aktivnost koju ste prethodno naveli uticala na vašu izbornu odluku na junskim izborima? (u %)



Konačno, kada izloženost aktivnostima ukrstimo sa stavom o pravcu u kome se Srbija kreće, uočavamo da ih značajno češće doživljavaju oni ispitanici koji veruju da Srbija ide u lošem pravcu, za razliku od ispitanika koji veruju da je pravac dobar. Razlika je u nekim slučajevima i trostruka: primera radi, da je u domaćinstvu posećeno od strane stranačkih aktivista tvrdi 14% onih koji veruju da Srbija ide u dobrom pravcu, naspram 43% onih koji imaju suprotno uverenje.

Ovo se može tumačiti višestruko. Najpre, jedno objašnjenje može biti da oni birači koji ne podržavaju pravac u kome se kreće Srbija (a koji tradicionalno u većem obimu pripadaju korpusu birača koji su nezadovoljni politikama i stanjem u društvu, opozicionog su političkog opredeljenja i generalno nepoverljivi prema institucijama¹⁰⁹) češće određene radnje identifikuju ili prepoznaju kao nedozvoljene pritiske, ili svoje opšte nezadovoljstvo u većoj meri reflektuju na izborni proces. Sa druge strane, imajući u vidu specifične okolnosti pod kojima su se održali prethodni izbori, može se tumačiti i da su upravo oni birači koji su generalno nezadovoljni političkim prilikama ili nemaju jasno političko opredeljenje, češće bili „targetirani“ i podsticani da donesu određenu izbornu odluku. Konačno, a povezano sa prethodnim, s obzirom na to da na poslednjim izborima praktično nije bilo neizvesnosti u pogledu rezultata, već se veći fokus stavljao na izlaznost,¹¹⁰ izvesno je da su birači koji tradicionalno ne podržavaju pravac u kome Srbija ide, osećali veći pritisak da se ponašaju na određeni način i da u skladu sa tim donesu izbornu odluku.

¹⁰⁹ Na osnovu prethodnih CeSID-ovih istraživanja.

¹¹⁰ U kontekstu bojkota velikog dela opozicionih političkih partija i pokreta.

Tabela 4.3.10.1.2. Izloženost stranačkim aktivnostima tokom junskih izbora (jednom ili više puta, u %), prema stavu o pravcu u kome se kreće Srbija

Stav o pravcu u kome se Srbija kreće → Izloženost stranačkim aktivnostima ↓	Srbija ide u dobrom pravcu	Srbija ide u lošem pravcu
Zvali su me telefonom iz neke političke partije tokom izbornog ciklusa	27.5	50.7
Zvali su me telefonom iz neke političke partije tokom ili pre izbornog dana uz insistiranje da izađem na izbore i glasam za njih	20	48.5
Posetili su me stranački aktivisti u domaćinstvu	14.3	42.9
Posetili su me stranački aktivisti na radnom mestu	1	6.6
Zaustavili su me stranački aktivisti na ulici/trgu	18.2	46.2

4.3.10.2. IZLOŽENOST GRAĐANA NEDOZVOLJENIM PRITISCIMA TOKOM JUNSKIH IZBORA

Do sada smo govorili o aktivnostima koje su u teoriji dozvoljene i koje po definiciji ne predstavljaju direktan pritisak na birače, uz napomenu da vrlo često u praksi takve radnje dobijaju **karakter nezakonitih** – što zbog načina na koji se dolazi do podataka, tako i zbog načina na koji se ti podaci obrađuju. Međutim, posebna baterija pitanja merila je koliko su se često (i da li su se) građani i članovi njihovih porodica **susretali sa nezakonitim pritiscima i kako je to na njih uticalo**.

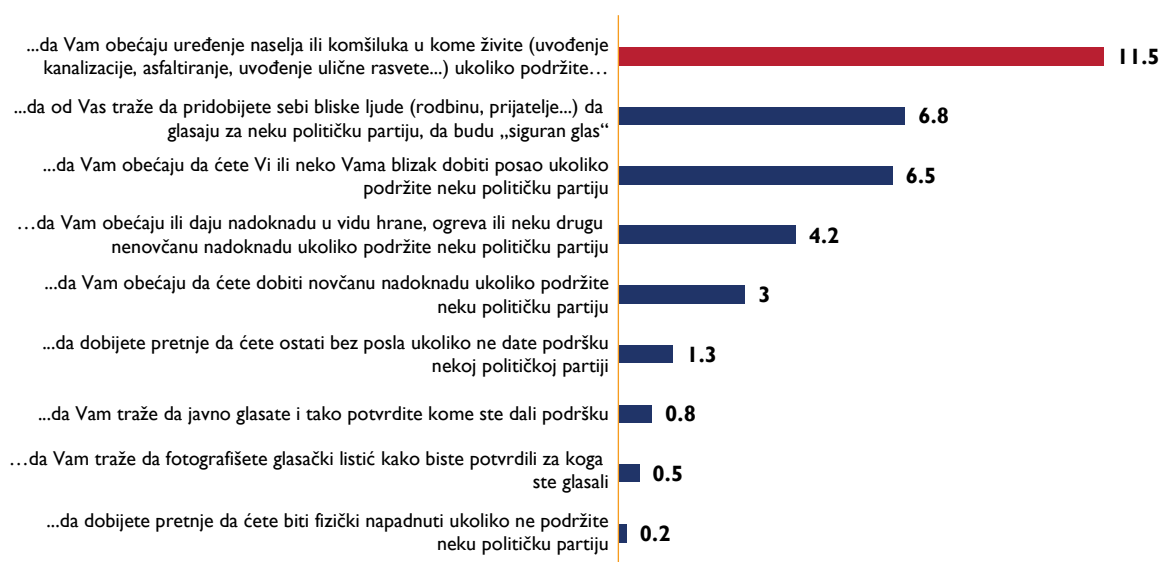
Najpre, kao što je prikazano u tabeli i na grafikonu ispod, procenti ispitanika koji su jednom ili više puta osetili pritisak da glasaju na određeni način kreće se od **0.2% u slučaju dobijanja pretnji da će biti fizički napadnuti ukoliko ne podrže određenu političku partiju**, do **11.5% u slučaju obećavanja uređivanja naselja ili komšiluka ispitanika ukoliko se podrži određena politička partija**. Iznad 5% nalaze se i obećanja radnog mesta (6.5%), kao i insistiranje da se obezbede sigurni glasovi (6.6%). Obećanje nadoknade u vidu hrane/ogreva ili u drugom nenovčanom obliku dobilo je 4.2% ispitanika u uzorku, obećanje novčane nagrade dobilo je 3%, a pretnju da će ostati bez posla ukoliko ne glasa za određenu stranku doživelo je 1.3% ispitanika. Konačno, od 0.8% birača zahtevalo se da javno glasaju i tako potvrde za koga su glasali, a od 0.5% da fotografišu svoj glasački listić.

U proseku, do maksimalno 1% ispitanika nije želelo da odgovori na pitanja o izloženosti pritiscima.

Tabela 4.3.10.2.1. Da li se vama ili nekom od članova vaše uže porodice na junskim izborima 2020. godine dogodilo da... (u %)

	Nije nikada	Jeste, jednom	Jeste, više puta	Ne želi da kaže
...da Vam obećaju da ćete Vi ili neko Vama blizak dobiti posao ukoliko podržite neku političku partiju	93	3	3.5	0.4
...da Vam obećaju da ćete dobiti novčanu nadoknadu ukoliko podržite neku političku partiju	96.7	2.4	0.6	0.3
...da Vam obećaju ili daju nadoknadu u vidu hrane, ogreva ili neku drugu nenovčanu nadoknadu ukoliko podržite neku političku partiju	95.7	2.7	1.5	0.2
...da Vam obećaju uređenje naselja ili komšiluka u kome živite (uvođenje kanalizacije, asfaltiranje, uvođenje ulične rasvete...) ukoliko podržite neku političku partiju	87.3	5.8	5.7	0.9
...da dobijete pretnje da ćete ostati bez posla ukoliko ne date podršku nekoj političkoj partiji	98.7	0	1.3	0
...da dobijete pretnje da ćete biti fizički napadnuti ukoliko ne podržite neku političku partiju	99.8	0.2	0	0
...da Vam traže da fotografišete glasački listić kako biste potvrdili za koga ste glasali	99.5	0.4	0.1	0
...da Vam traže da javno glasate i tako potvrdite kome ste dali podršku	99	0.5	0.3	0.2
...da od Vas traže da pridobijete sebi bliske ljude (rodbinu, prijatelje...) da glasaju za neku političku partiju, da budu „siguran glas“	92.2	2.2	4.6	1

Grafikon 4.3.10.2.1. Izloženost ispitanika pritiscima (zbirno predstavljeni odgovori jednom + više puta), u %



Detaljnija analiza sociodemografskog profila građana koji su češće bili izloženi nedozvoljenim pritiscima nije pokazala relevantne statističke razlike u odnosu na najveći broj kriterijuma. Izuzetke predstavljaju ispitanici od 30 do 39 godina koji su iznad proseka potvrdili da je od njih traženo da javno glasaju

ili su im obećavane novčane naknade u zamenu za glas, kao i ispitanici koji (ni)su završili osnovnu školu, koji iznad proseka navode da su im obećavane nenovčane nadoknade u zamenu za glas.

Kao i u slučaju prethodnog seta tvrdnji, i ovde se uviđa da **su pritiscima češće ili više izloženi oni ispitanici koji smatraju da Srbija ide u lošem pravcu ili su neodlučni po ovom pitanju**. Osim toga, detaljnija analiza kao pravilnost (uz povremene izuzetke) pokazuje da iznadprosečnu izloženost pritiscima pokazuju **ispitanici koji svoj kvalitet života ocenjuju kao nepodnošljiv ili teško podnošljiv**, ali i oni koji nisu redovni glasači, odnosno **na izbore ne izlaze ili izlaze povremeno**.

Ukoliko procenite ispitanika koji su rekli da su oni ili članovi njihove uže porodice više puta bili izloženi pritiscima tokom junskih izbora 2020. godine preslikamo na ukupno biračko telo u Srbiji, imajući u vidu dva kriterijuma – (1) **ukupan broj birača upisanih u jedinstveni birački spisak** na junskim izborima 2020. godine – 6.584.376 i (2) **procenu punoletnog stanovništva za 2019.** godinu, po podacima Republičkog zavoda za statistiku – 5.736.716, dobijamo sledeće podatke o *maksimalnom mogućem opsegu ispitanika koji su više puta bili izloženi pritiscima* - tabela 4.3.10.2.2.

Tabela 4.3.10.2.2. Maksimalni projektovani opseg građana koji su više puta bili izloženi pritiscima tokom junskog izbornog ciklusa

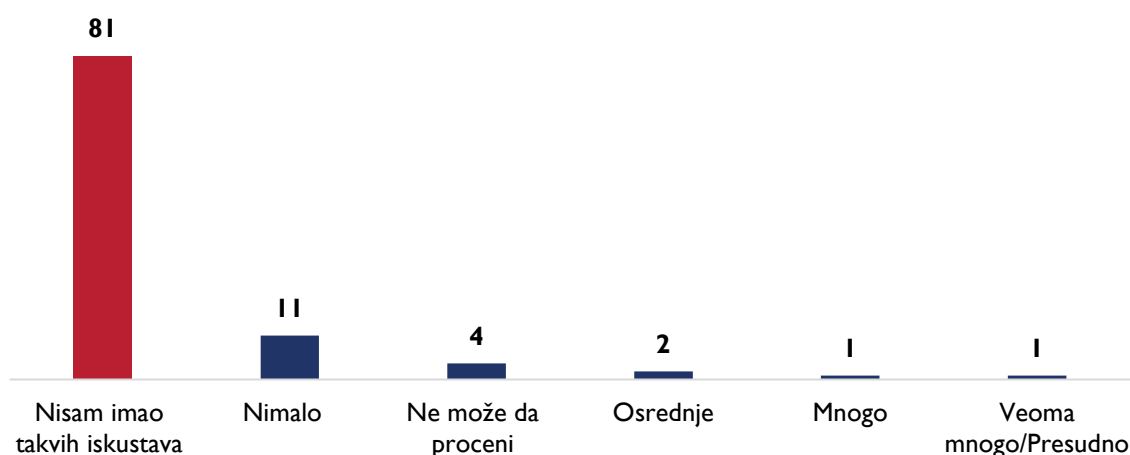
Tvrdnja (junski izbori 2020)	% ispitanika (odgovor: „jeste, više puta“)	Apsolutni broj u odnosu na ukupan broj upisanih birača (RIK, 2020)¹¹¹	Apsolutni broj u odnosu na procenu broja punoletnih stanovnika (RZS, 2019)¹¹²
...da Vam obećaju da ćete Vi ili neko Vama blizak dobiti posao ukoliko podržite neku političku partiju	3.5	230.453	200.785
...da Vam obećaju da ćete dobiti novčanu nadoknadu ukoliko podržite neku političku partiju	0.6	39.506	34.420
...da Vam obećaju ili daju nadoknadu u vidu hrane, ogreva ili neku drugu nenovčanu nadoknadu ukoliko podržite neku političku partiju	1.5	98.765	86.050
...da Vam obećaju uređenje naselja ili komšiluka u kome živite (uvođenje kanalizacije, asfaltiranje, uvođenje ulične rasvete...) ukoliko podržite neku političku partiju	5.7	375.309	326.993
...da dobijete pretnje da ćete ostati bez posla ukoliko ne date podršku nekoj političkoj partiji	1.3	85.597	74.577
...da Vam traže da fotografišete glasački listić kako biste potvrdili za koga ste glasali	0.1	6.584	5.736
...da Vam traže da javno glasate i tako potvrdite kome ste dali podršku	0.3	19.753	17.210
...da od Vas traže da pridobijete sebi bliske ljude (rodbinu, prijatelje...) da glasaju za neku političku partiju, da budu „siguran glas“	4.6	302.881	263.889

¹¹¹ Izveštaj o ukupnim rezultatima o izborima za narodne poslanike Narodne skupštine, RIK, 2020. Dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php>

¹¹² Statistički kalendar Republike Srbije 2021, Republički zavod za statistiku, strana 34. Dostupno na <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202117014.pdf>

Zbirno posmatrano, 81% ispitanika nije osetilo nijedan nedozvoljeni pritisak tokom junskih izbora. Ono što ohrabruje jeste nalaz da najveći broj ispitanika ipak tvrdi da nijedan od pritisaka koje su doživeli **nije uticao na njihovu izbornu odluku – 11%**. Oko 4% ispitanika nije moglo da proceni da li je pritisak na njih imao uticaj, 2% veruje da je uticaj bio osrednji, a po 1% veruje da je pritisak na njih uticao mnogo ili veoma mnogo/presudno. Drugačije rečeno, **4% ispitanika donelo je svoju izbornu odluku pod uticajem određenog pritiska koji je na njih izvršen.**

Grafikon 4.3.10.2.2. U kojoj meri su pritisci uticali na vašu izbornu odluku na junskim izborima? (u %)



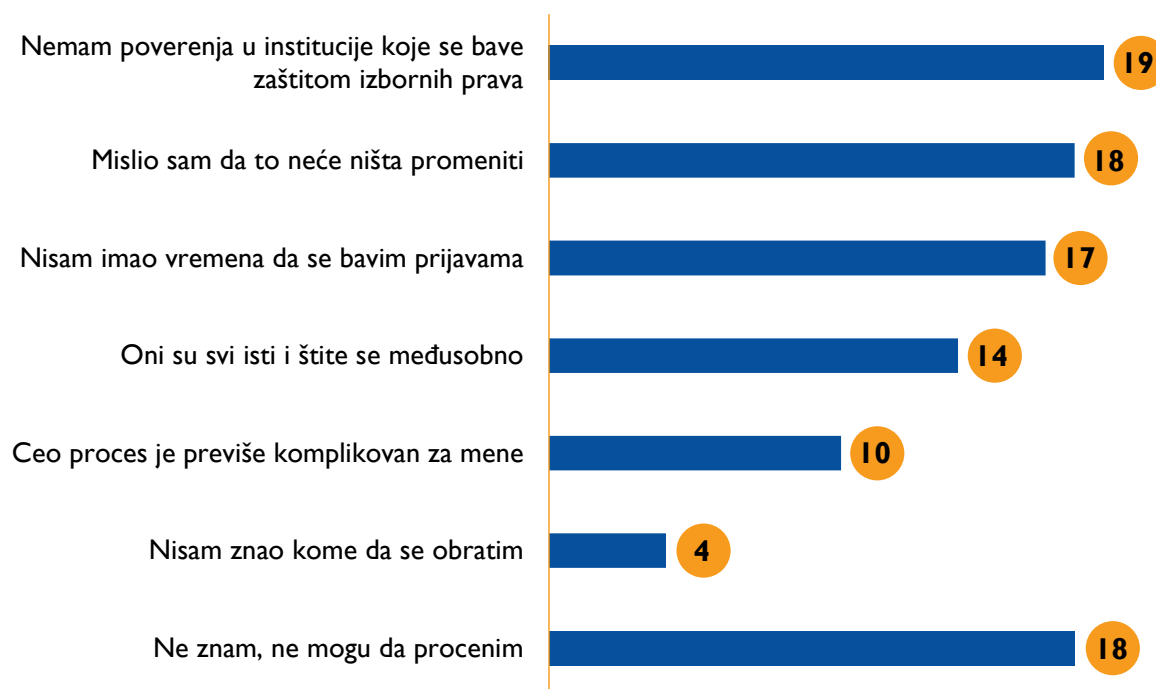
4.3.11. PRIJAVLJIVANJE PRETNJI ILI PRITISAKA NADLEŽNIM INSTITUCIJAMA

Podnošenje prigovora zbog izbornih nepravilnosti, odnosno prijavljivanje nadležnim organima, predstavlja ključni element zaštite izbornog prava. Ovo je posebno važno imajući u vidu da neke institucije nemaju ovlašćenja da reaguju po službenoj dužnosti, kao i da neke institucije nemaju kapacitete ili mogućnosti da reaguju bez prethodne inicijative.

Međutim, među 195 ispitanika (19%) iz uzorka koji su doživeli neki pritisak u junskom izbornom ciklusu, svega 1 ispitanik je to i prijavio, i to nevladinoj organizaciji. Ovo govori da je prostor za podizanje svesti i znanja građana o načinima i mehanizmima zaštite izbornih prava izuzetno veliki, posebno ako u obzir uzmemo i podatak da tek svaki deseti ispitanik zna kako se podnose prigovori zbog izbornih nepravilnosti. U tom smislu, ekstenzivna informativna kampanja je neophodna, kako bi se građani upoznali sa (1) načinima, procedurama i mehanizmima na koje je moguće podneti prigovor/pokrenuti postupak, (2) nadležnošću različitih institucija koje su nadležne za zaštitu izbornih prava (kako aktivnog, tako i pasivnog), ali i (3) korpusom izbornih prava, uključujući tu i ključne principe izbornog prava – da je slobodno, opšte, jednako, neposredno i tajno, i (4) formama i oblicima nedozvoljenih pritisaka.

Razlozi zbog kojih građani nisu prijavili pritiske su u celokupnom kontekstu očekivani i mogu se prema uzrocima razvrstati u dve grupe: (1) odnos prema institucijama i (2) proceduralni i tehnički razlozi. **Prvu grupu bira 51% ispitanika** i ona podrazumeva **nepoverenje** u institucije koje se bave zaštitom izbornih prava (19%), uverenje da se **ništa neće promeniti** čak i ako se podnese prigovor/pokrene postupak (18%) i stav da se predstavnici organa međusobno štite, te da su „**svi isti**“. U drugoj grupi razloga (**31%**) nalaze se **nedostatak vremena za bavljenje prijavom** – 17%, **komplikovanost procesa** (10%) i odgovor „**nisam znao kome da se obratim**“ – 4%.

Grafikon 4.3.11.1. Zašto niste prijavili pretnje ili pritiske institucijama? (u %)



5. ZAKLJUČCI I STRATEŠKE INTERVENCIJE: POGLED U BUDUĆNOST

Kredibilno rešavanje izbornih sporova je uslov za izgradnju poverenja u izborni proces. Ova oblast je bila dugo godina na marginama interesovanja šire javnosti u Srbiji i ostala je izvan reformskih procesa koji su sporadično obavljani posle 2000. godine (2004, 2008-2009 i 2020. godine). Zato i ne čude nalazi iz istraživanja javnog mnjenja koja pokazuje da građani nisu upoznati sa tim ko su lica sa legitimacijom za podnošenje prigovora – na primer, da građani/birači imaju pravo podnošenja prigovora zna samo 24% ispitanih.

Ako uporedimo regulaciju rešavanja izbornih sporova u Srbiji sa međunarodno prihvaćenim standardima, zaključujemo da je **najveća usklađenost sa principima efikasnosti i efektivnosti, dok je usklađenost regulatornog okvira niska u pogledu principa pravičnosti i transparentnosti**. Studija je pokazala da postoji efikasno rešavanje sporova i žalbi uz široko i adekvatno postavljeno pravo na prigovor, žalbu/sudsko odlučivanje i dostupnost obrazloženih odluka. Međutim, pravna analiza i istraživanje sa stejkholderima sugeriše na rizike od kratkih rokova za rešavanje žalbi i sporova i na neadekvatnu primenu pravnih lekova. Kada je reč o pravičnosti regulatornog okvira, prednost je široko i adekvatno postavljeno pravo na podnošenje prigovora i obaveštenost o postupku, ali je veliki izazov u pogledu *de facto* političkog karaktera i sastava izborne administracije i nemogućnost adekvatnog utvrđivanja svih činjenica. Politički karakter izborne administracije umanjuje nezavisnost arbitra u procesu rešavanja izbornih sporova. Postoji javnost odluka Republičke izborne komisije i Upravnog suda, ali transparentnost nije potpuna zbog nemogućnosti pristupa svim informacijama u realnom vremenu i netransparentnosti lokalnih izbornih komisija.

Ova studija pokazuje da učesnici izbora, posebno „meke“ političke organizacije, imaju veoma niske kapacitete i znanje o procesu rešavanja izbornih sporova i da je neophodno sprovoditi izgradnju kapaciteta s ciljem njihovog osnaživanja. Kampanja ka građanima treba da obuhvati upoznavanje s pravnim mehanizmima u procesu podnošenja prigovora, ali i promovisanja principa tajnosti glasanja i njegovog garantovanja na biračkim mestima.

Definisanje prioritetnih oblasti u kojima je neophodno intervenisati treba da obuhvati praktične intervencije koje kratkoročno mogu da unaprede proces, ali je neophodno otvoriti promene u širem pravnom i institucionalnom okviru. Dva su razloga za krupnijim i sistemskim promenama: prvi, izborni zakonodavstvo u Srbiji zahteva ozbiljnu reformu u gotovo svim relevantnim oblastima i rešavanje izbornih sporova bi moralo da prati te promene i, drugi, narastajući značaj procesa rešavanja izbornih sporova i njegov uticaj na šire (ne)poverenje prema izbornom procesu u celini.

Intervencije će biti podeljene u četiri segmenta - 1. institucionalni model rešavanja izbornih sporova, 2. pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova, 3. pravni lekovi i sankcije i izvršenje odluka i 4. informisanje i edukacija javnosti – i za svaki će biti navedena institucija nadležna za njeno iniciranje i sprovođenje, prioritet (u pogledu značaja po izborni proces i moguće posledice na taj proces) i vremenskog perioda u kome se može usvojiti i primeniti. Prioritizacija će biti postavljena na skali: nizak (N)-srednji (S)-visok (V). Vremenski period će biti postavljen na skali kratkoročno (K)-srednjoročno (S)-dugoročno (D).

5.1. INSTITUCIONALNI MODEL REŠAVANJA IZBORNIH SPOROVA

Izborni učesnici (posebno oni koji su direktni akteri na izborima) moraju da znaju koja institucija je nadležna za pojedine vrste sporova, kao i sva proceduralna i materijalna pravila i procedure kojima će se upravljati procesom odlučivanja o žalbi.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija*	Vremenski period
NULTA PREPORUKA Sprovesti participativnu, sistemsku i koherentnu reformu pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje izbora kako bi se otklonila neujednačena zakonska rešenja i obezbedila doslednost u njihovoj implementaciji.	Narodna skupština, javni proces konsultacija	V	S
#1 Sprovesti participativnu, sistemsku i koherentnu reformu izborne administracije - na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou – koja bi za krajnji cilj imala njihovu profesionalizaciju, stabilnost u finansiranju, jasan pravni status i stalnost u funkcionisanju.	Narodna skupština, RIK, javni proces konsultacija	V	S
#1.1 Uvesti odredbe da RIK utvrđuje povrede i po sopstvenoj inicijativi (<i>ex officio</i>) na sve faze izbornog procesa (nepravilnosti i utvrđivanje rezultata), bez prethodno podnetog prigovora.	RIK	V	K
#1.2 Uvesti međuorgane za sprovođenje izbora na nacionalnom nivou koji bi zamenili radna tela RIK-a, a koji bi imali autonomnu poziciju i sopstvene nadležnosti.	RIK	V	K
#2 Uspostaviti bezbedan i transparentan sistem upravljanja predmetima, sa svim neophodnim informacijama, objašnjenim procedurama i pravilima u postupanju, formularima, pravnim lekovima i odlukama.	RIK, ASK	S	D
#3 Definirati krajnje slučajeve u kojima pasivizacija adrese prebivališta može uticati na podatke građana u jedinstvenom biračkom spisku i ostvarenje biračkog prava kako bi se sprečila pravna neizvesnost i osiguralo proklamovano jednako biračko pravo, a statistiku o broju građana koji su na osnovu pasivizacije adrese obrisani iz biračkog spiska, po jedinicama lokalne samouprave, učiniti dostupnom i preglednom.	MDULS	S	S

Preporuka	Institucija	Prioritizacija*	Vremenski period
#4 Preispitati i promeniti pravni okvir za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa, uključujući pritisak na zaposlene u javnim institucijama i uključujući propise za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja s ciljem omogućavanja jednakih mogućnosti za sve učesnike izbora i obezbeđivanja u odvajanju državnih i stranačkih interesa. Povrede zakona treba urediti tako da kazne budu prema principu proporcionalnosti s efektom odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje.	ASK	V	K
# 5 Uvođenje Opšteg uputstva kojim se uređuje postupanje u određenoj, posebnoj vrsti predmeta (shodno članu 25, stav 2 Zakona o javnom tužilaštvu), od strane Republičkog javnog tužioca a na predlog kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva. Mehanizam opštih uputstava mogao bi da bude način da se uredi poseban i efikasan način postupanja javnih tužilaštva po krivičnim prijavama podnetim zbog osnova sumnje da je izvršeno neko od krivičnih dela iz Glave petnaest Krivičnog zakonika (<i>Krivična dela protiv izbornih prava</i>). Obaveznim uputstvom bi se moglo predvideti hitno postupanje po ovim krivičnim prijavama i povremeno obaveštavanje javnosti o preduzetim radnjama, što bi doprinelo da javnost stekne poverenje u rad javnih tužilaštava u ovim predmetima. Osim toga, moglo bi se predvideti da Republičko javno tužilaštvo postupi po prigovorima protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave i to u kolegijalnom sastavu. Odluke bi trebale da se donose bez odlaganja, u roku koji bi bio kraći od zakonskog (15 dana).	Republičko javno tužilaštvo	V	K
#6 Novelirati Krivični zakonik kroz propisivanje posebnog krivičnog dela koji bi se ticao inkriminisanja svakog pritiska na zaposlene u javnim institucijama u pogledu glasanja.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	N	D

*

Nizak

Srednji

Visok

5.2. PRAVILA I POSTUPCI ZA ISTRAGU I REŠAVANJE ŽALBI I SPOROVA

Propisi moraju da obezbede jasne smernice o svim pravnim pitanjima u rešavanju izbornih sporova, teretu dokazivanja, precizno definisanim vrstama dokaza, pravnim lekovima i rokovima u postupku. Globalni standardi nalažu da ove procedure, moraju biti uspostavljeni na vreme, pre početka izbora i svi akteri moraju da budu detaljno upoznati s njima.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija*	Vremenski period
#1 Razmotriti mogućnost da se rok za podnošenje prigovora propiše na drugačiji način u odnosu na postojeći pravni okvir, tako što bi se predvideli rokovi subjektivne prirode - 24h od saznanja za učinjenu povredu ili propust. Zbog neophodnosti da izborni proces teče efikasno, moglo bi da se razmotri i uvođenje objektivnih, prekluzivnih rokova (na primer, do sedam dana).	Narodna skupština, RIK, Upravni sud	S	S
#2 Preciznije propisati situacije u izbornim sporovima u kojima se mora održati javna rasprava kako bi se ispoštovali međunarodno prihvaćeni standardi, uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumnu priliku za pripremu odbrane i pravo na pravičan i nepristrasan postupak utvrđivanja činjenica, saslušanja i odluke. Pri razmatranju drugačijeg normiranja ovog pitanja mora se voditi računa o efikasnosti i brzini izbornog procesa.	Upravni sud	N	K
#3 Definirati da RIK, preko koga se podnosi žalba Upravnom sudu (rok je 48 časova) i koja je dužna da u roku od 24 časa od prijema žalbe dostavi prigovor, ima obavezu da Upravnom sudu dostavi sve spise, umesto „sve potrebne spise“ kako glasi postojeće zakonsko rešenje. Na taj način se izbegava moguća trijaža dokumenata koji se dostavljaju sudu, čime RIK može da utiče na njegovu odluku ukoliko ne dostavi neke od spisa koji su od značaja za donošenje odluke pred Upravnim sudom.	RIK	N	K
#4 Potrebno je uskladiti Zakon o lokalnim izborima (promena člana 54, stav 1) i Zakon o izboru narodnih poslanika, kako bi se i na lokalnim izborima došlo do produženja roka za izjavljivanje žalbi Upravnom sudu na 48 časova od dostavljanja rešenja, kako je već propisano u članu 97 Zakona o izboru narodnih poslanika.	Narodna skupština, lokalne izborne komisije	S	K
#5 Promeniti odredbe Zakona o sprečavanju korupcije kako bi se ASK obavezala da u postupku povreda Zakona o sprečavanju korupcije, kada odlučuje po prijavi koja se odnosi na povredu odredbi u izornoj kampanji, svoju odluku objavi na oficijelnoj stranici ASK u roku od 24h od donošenja odluke. Identična obaveza već postoji u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti.	ASK	V	K

*

Nizak

Srednji

Visok

5.3. PRAVNI LEKOVI I SANKCIJE I IZVRŠENJE ODLUKA

Pravni lekovi moraju da budu poznati na vreme, pre izbornog procesa i na kraju procesa moraju da postoje mehanizmi koji će obezbediti njihovo sigurno izvršenje. Samo uz tako definisane pravne lekove, može da se govori o kredibilnom i efikasnom procesu rešavanja izbornih sporova.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija	Vremenski period
#1 Razmotriti i sprovesti participativnu, sistemsku i koherentnu reformu Krivičnog zakonika u delu krivičnih dela protiv izbornih prava (Glava petnaesta, <i>Krivična dela protiv izbornih prava</i>).	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	V	S
#2 Promeniti obeležja člana 155, stav 2 iz postojećeg rešenja „ko silom ili pretnjom prinudi drugog da na izborima, glasanju o opozivu ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata odnosno predloga, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine u „ko silom, pretnjom ili na drugi način (ili na drugi protivpravan način) prinudi drugog da na izborima, glasanju o opozivu ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata odnosno predloga, kazniće se ...“	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	V	K
#3 Neophodno je preispitati propisane kazne za oba oblika krivičnog dela iz člana 155 Krivičnog zakonika (<i>Povreda prava glasanja</i>) s ciljem da se suzbije vršenje ovog krivičnog dela a u kontekstu poslednjih izmena Krivičnog zakonika prema kojima svrha kažnjavanja nije samo generalna i specijalna prevencija, već i postizanje društvene osude i učvršćivanje obaveze kažnjavanja.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	V	K
#4 Razmotriti uvođenje da se u krivičnopravni sistem vrati krivično delo koje predviđa kažnjavanje članova biračkih odbora zbog krivičnog dela povrede prava glasanja, imajući u vidu činjenicu da su oni organi za sprovođenje izbora i od čije uloge dominantno zavisi kvalitet izbornog dana.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	S	S
#5 Razmotriti promene člana 146 Krivičnog zakonika u delu o <i>Neovlašćenom prikupljanju podataka o ličnosti</i> s ciljem zaštite slobode opredeljenja birača na izborima. Imajući u vidu intenzitet opasnosti koju nosi ovo krivično delo u toku izbornog procesa, trebalo bi propisati strože sankcije za oba oblika ovog krivičnog dela.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	S	S
#6 Razmotriti promene člana 153 Krivičnog zakonika koji uređuje način krivičnog gonjenja i preispitati uvođenje gonjenja po službenoj dužnosti od strane javnog tužioca umesto postojećeg rešenja koje predviđa gonjenje po privatnoj tužbi za oba oblika krivičnog dela iz člana 146.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	S	S

*

Nizak

Srednji

Visok

5.4. INFORMISANJE I EDUKACIJA JAVNOSTI

Informisanje i edukacija javnosti treba da obezbedi da su svi izborni akteri i najšira javnost dobro upoznati sa svojim pravima i obavezama koje iz njih proističu.

Preporuka	Institucija	Prioritizacija	Vremenski period
# 1 Napraviti godišnji plan obuke <u>za izbornu administraciju</u> na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovoditi obuke s ciljem povećanja kapaciteta izbornih komisija po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po prigovorima i žalbama.	RIK, lokalne izborne komisije	V	K
#2 Napraviti godišnji plan treninga <u>za političke stranke i organizacije</u> na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovoditi treninge s ciljem povećanja kapaciteta političkih stranaka i organizacija po pitanju informisanosti o mehanizmima u procesu rešavanja izbornih sporova i načina korišćenja istih.	Političke stranke i organizacije, civilno društvo	V	K
# 3 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike <u>Upravnog suda</u> na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovoditi obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama.	Upravni sud	S	S
# 4 Organizovati i sprovoditi edukativne kampanje za <u>birače</u> i informisanje javnosti o tome kako koristiti mehanizme u zaštiti izbornog prava i kako pristupiti procesu odlučivanja o žalbama.	Civilno društvo	V	K
# 5 Pripremiti unapred formulare za podnošenje prigovora na izborni proces i učiniti ih dostupnim na biračkim mestima u dovoljnom broju primeraka. Oni treba da sadrže sve neophodne informacije, način popunjavanja prigovora i njihovo dostavljanje.	RIK, lokalne izborne komisije	V	K

*

Nizak

Srednji

Visok