

2022

Preporuke za unapređenje izbornog procesa

Parlamentarni i predsednički izbori 3. aprila 2022. godine



Uvodne napomene

Izbori 3. aprila 2022. godine ponovo su, uprkos brojnim promenama u novim propisima usvojenim početkom 2022. godine, potvrdili neophodnost odabira i primene drugačijih ili potpuno novih rešenja u organizaciji i sprovođenju izbora i sistemske reforme izbornog zakonodavstva. CeSID je razumeo da su ove promene u propisima bile deo širih kompromisa unutar međustranačkog dijaloga (u dva navrata) ili kao napor vladajuće koalicije s ciljem izbegavanja ponovnog bojkota¹, ali istovremeno, CeSID je na stanovištu da su ovakve promene iscrpljene i da će nastavak ad hok proceduralnih izmena dovesti do skromnog napretka, ako ga uopšte i bude. Od 2019. godine, urađeno je puno tehničkih, proceduralnih, ali i krupnih promena u izbornom zakonodavstvu (najviše u delu zaštite izbornog prava i uvođenju međuorgana u izornoj administraciji) i u tom procesu su svi izborni zakoni pretrpeli manje ili veće promene. Time je promenjen duh pojedinih propisa bez javne rasprave ili sa minimalnim učešćem javnosti i bilo bi dobro da se promene „odozdo“ stopiraju i da se izborna regulativa pogleda iz „ptičje perspektive“, čime bi se otvorila debata o sistemskim i koherentnim rešenjima. Buduće debate i promene koje proisteknu iz njih bi za svoj fokus trebalo da imaju promene koje bi u dugoročnom periodu sistemski promenile pravila igre.

Istovremeno, neophodno je učiniti napore da se sva akta koja tretiraju izbornu materiju međusobno usaglase i usklade, kako ne bi dolazilo do kontradiktornih postupanja i odluka. Ovde se posebno misli na preciznije i bolje definisanje nadležnosti različitih izbornih organa, preciziranje rokova koji moraju da se ispoštuju i usaglašavanje različitih zakona, propisa, pravilnika i drugih podzakonskih akata u celokupnoj materiji koja se posredno ili neposredno odnosi na izbore.

Sistemske i dugoročne preporuke

CeSID je na stanovištu da, bez odlaganja, treba otvoriti dijalog o sistemskim i koherentnim promenama u izbornom sistemu i izornoj administraciji jer se radi o kontinuiranim i dugotrajucim izazovima. CeSID i ovde podseća da je propis koji je uredio izborni sistem i strukturu Republičke izborne komisije (RIK), usvojen 2000. godine na brzinu, bez javne rasprave i kao kratkotrajno rešenje i to novi Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP) iz 2022. nije promenio. Drugi razlog je što su ta pitanja ostala netaknuta (ili sa manjim intervencijama) u dva ciklusa međustranačkog dijaloga a promenjeno je puno manjih ili većih procedura koje su uticale i na čitav duh postojećih propisa. Na kraju, pomenuti izborni zakon iz 2000. godine kojim su udareni temelji izbornom sistemu i radu RIK-a je usvojen bez javne rasprave dva i po meseca pre glasanja, a nažalost i novi ZINP iz 2022. godine je usvojen samo dva meseca uoči glasanja. Dakle, svi veliki i važni propisi i njihove promene u Srbiji su urađene u nekoj vrsti političke nužde. To skupa stvara pravnu nesigurnost, čini institucije i izborne aktere nepripremljenim i ranjivim, a javnosti nedostaje vremena da se na sadržajan način upozna s brojnim promenama.

¹ Različite vrste dijaloga između političkih stranaka i organizacija, najpre uz posredovanje civilnog društva a potom Evropskog parlamenta, traju između leta 2019. i jeseni 2021. godine, a paralelno sa tim traju i aktivnosti vladine Radne grupe za saradnju sa OEBS i KDILJP. Prvi ciklus dijaloga nije doveo do rezultata, dok je drugi ciklus sa puno ekstenzivnijim promenama uticao (između ostalog) da izbori 2022. proteknu u izrazito kompetitivnom okruženju i bez bojkota.



Izborni sistem

Predlozi za reformu izbornog sistema

#1 Otvoriti debatu o reformi izbornog sistema

#1.1. Promeniti proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama u proporcionalni sistem s direktnim biranjem („personalizovani proporcionalni sistem“) u kome bi birači u svojoj izornoj jedinici imali personalizovani glasački listić s dvostrukom afilijacijom (lista plus ime kandidata), a rezultat liste bi predstavljao zbir glasova koje su dobili njeni kandidati na teritoriji Srbije, u svim izbornim jedinicama u kojima su liste imale kandidate;

#1.2. Podeliti Srbiju na manji broj višemandatnih izbornih jedinica ili na 250 (shodno Ustavu RS) jednomandatnih izbornih jedinica;

#1.3. Uvesti personalizovan glasački listić umesto zatvorene liste u kome se građanima nudi dvostruka afilijacija, konkretno ime i prezime i lista/politička organizacija koju predstavlja;

#1.4. Uvesti princip da predstavnik građana postaje onaj koga izaberu građani, a ne lista/politička organizacija odnosno nova rešenja bi trebala da predvide da se u okviru svake liste/političke organizacije napravi lista kandidata prema procentu glasova koji su ostvarili na izborima;

#1.5. Otvoriti dodatnu diskusiju o rodnim kvotama, nezavisnim kandidatima i manjinskom predstavljanju.



Izborna administracija

Predlozi za reformu izborne administracije

#2 Otvoriti debatu o reformi izborne administracije

#2.1. Formirati profesionalnu, trajnu izbornu administraciju, koja bi objedinjavala sve poslove vezane za izborni proces. Definisati jasne kriterijume za rad u izornoj administraciji (da poseduje iskustvo od tri do pet godina u sprovođenju izbora; da ne obavlja dužnost u organima stranke, udruženju ili fondaciji koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti da je uključen u bilo kakvu stranačku aktivnost; da nije funkcioner ili zaposlen u organima izvršne vlasti; da mu nije bila izrečena kazna za radnju koja predstavlja težu povredu izbornih zakona ili propisa za koju je lično odgovoran) i na osnovu ispunjenosti postavljenih kriterijuma, imenovati članove centralnog izbornog organa na vremenski period duži od trajanja jednog izbornog ciklusa (barem pet godina), čime bi se izborna administracija zaštitila od smena vlasti, rasporeda i odnosa stranaka u parlamentu i od izbornih rezultata;

#2.2. Proširiti uzak krug nadležnosti Republičke izborne komisije (RIK) i na ostale oblasti u izbornom procesu, kao što su kontrola finansiranja, mediji i vođenje biračkog spiska;

#2.3. Omogućiti izornoj administraciji zakonodavnu inicijativu u oblasti izbornog prava;

#2.4. „Polu-profesionalizovati“ lokalne izborne komisije odnosno definisati da članovi lokalnih izbornih komisija i predsednik biračkog odbora moraju biti zaposleni u upravi - na centralnom nivou ili nivou opštine. Oni bi imali zaduženja za neke aspekte izbornog procesa u periodima između dva kruga izbora – na primer, starali bi se o biračkom spisku, unapređenju izbornih procedura, sprečavanju sukoba interesa. Samim tim što su zaposleni u upravi, njihova odgovornost za radnje u toku izbornog procesa bila bi veća, a proces sprovođenja izbora bi se učinio efikasnijim;

#2.5. U Zakonu o lokalnim izborima propisati da se redovni lokalni izbori u opštinama i gradovima ne mogu održavati (spajati) sa parlamentarnim ili predsedničkim izborima;

#2.6. Definirati, kroz Zakon o lokalnoj samoupravi, obavezu da svaka jedinica lokalne samouprave ima identičnu zvaničnu prezentaciju gradske odnosno opštinske komisije gde bi se na jedinstveno propisan način unosili podaci o rezultatima lokalnih izbora, kao i i sve druge odluke, rešenja i dokumenta od važnosti za organizaciju i sprovođenje izbora na lokalnom nivou. Precizirati da MDULS napravi direktorijum na kome bi bili, na jednom mestu, objedinjeni rezultati iz svih jedinica lokalne samouprave;



Status lista nacionalnih manjina

#3 Kroz usklađivanje Zakona o političkim strankama i Zakona o izboru narodnih poslanika sprečiti zloupotrebe u procesu kandidovanja manjinskih lista. Uskladiti Zakon o političkim strankama i Zakon o izboru narodnih poslanika u delu učešća stranaka ili koalicija manjinskih stranaka na izborima kako bi se sprečila zloupotreba statusa stranke nacionalne manjine i „privilegija“ koje iz toga proističu. U vezi sa ovim pitanjem pokrenuti široku javnu debatu i osigurati pravičnost procesa.



Glasanje dijaspore

#4 Otvoriti diskusiju o reformi glasanja dijaspore. CeSID je na stanovištu da je neophodno, u sklopu šire debate o izbornom sistemu, otvoriti debatu o glasanju dijaspore i mogućim koracima - kratkoročnim i dugoročnim – koji bi mogli da unaprede čitav proces.

#4.1. Promeniti odredbe o glasanju dijaspore kroz izmene Zakona o izboru narodnih poslanika i otvoriti biračka mesta u svim diplomatsko-konzularnim predstavništvima bez obzira da li je prijavljeno 100 birača ili obezbediti mogućnost za onlajn prijavljivanje glasača;

#4.2. Otvoriti konkretnu debatu, u okviru šire izborne reforme, o uvođenju elektronskog glasanja za dijasporu i privremenih biračkih spiskova za njene pripadnike.



Rešavanje izbornih sporova

#5 Razmotriti i sprovesti participativnu, sistemsku i koherentnu reformu Krivičnog zakonika u delu krivičnih dela protiv izbornih prava (Glava petnaesta, Krivična dela protiv izbornih prava);

#6 Izmeniti i unaprediti Krivični zakonik u oblasti krivičnih dela protiv izbornih prava i definisati obavezu javnog tužioca da počinioce krivičnih dela koji su posredno ili neposredno povezani sa izbornim pravima goni po službenoj dužnosti;

#7 Preciznije propisati situacije u izbornim sporovima u kojima se mora održati javno slušanje 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.

Praktične i kratkoročne preporuke



Izborna administracija

#1 Uvesti odredbe da lokalne izborne komisije (LIK) i Republička izborna komisija (RIK) imaju mogućnost da u svim fazama izbornog procesa samoinicijativno (*ex officio*) reaguju u slučaju uočenih nepravilnosti, bez formalno pokrenutih mehanizama;

#2 Uspostaviti bezbedan i transparentan sistem upravljanja predmetima (*Case Management System*), sa svim neophodnim informacijama, objašnjenim procedurama i pravilima u postupanju, formularima, pravnim lekovima i odlukama;

#3 Aktivno i kontinuirano raditi sa lokalnim izbornim komisijama (LIK) na podizanju njihovih kapaciteta za odlučivanje u procesu zaštite izbornih prava, posebno na ujednačavanju prakse u oblasti tumačenja dokaza;

#4 Napraviti godišnji plan obuke za izbornu administraciju na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovesti obuke s ciljem povećanja kapaciteta izbornih komisija po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po zahtevima i prigovorima;

#5 Standardizovati obuke biračkih odbora (BO) kao deo redovnih aktivnosti izborne administracije između dva izborna ciklusa s ciljem sprečavanja različitih pristupa koji mogu da dovedu do neujednačene

prakse u radu BO, i učiniti javno dostupnim detalje (statistiku) o broju ljudi koji su pohađali obuke i koji su kasnije radili kao članovi BO;

#6 Promeniti ZINP u delu rada proširenih sastava BO i teret finansiranja istih prebaciti sa budžeta države Srbije na budžet političkih organizacija koje ih predlažu, čime bi se podigla njihova odgovornost u radu.

#7 Podzakonskim aktom definisati jasne i profesionalne kriterijume za članove biračkih odbora, kako bi se sprečila postojeća praksa po kojoj se u sastave organa izborne administracije imenuju lica koja nisu dovoljno stručna ili koja nisu u dovoljnoj meri upoznata s postupkom sprovođenja izbora. Time bi se uticalo i na bolje, kvalitetnije i pravilnije sprovođenje izbornog procesa, posebno tokom izbornog dana;

#8 Učiniti izborni proces inkluzivnijim kroz preciziranje i/ili uvođenje odredbi o glasanju van biračkog mesta, glasanju slepih lica i lica smeštenih u ustanove za trajni smeštaj;

#9 Uvesti obavezu da sva biračka mesta budu pristupačna osobama sa invaliditetom.



Proces kandidovanja

#10 Omogućiti građanima da potpisima podrže više od jedne izborne liste uz mogućnost elektronske provere da li su i koju listu podržali;

#11 Obezbediti kontrolu zakonitosti potpisa kojima se podržava izborna lista;

#12 Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika ukinuti prikupljanje potpisa u kampanji za one političke stranke odnosno organizacije koje su prikupile 10.000 neophodnih potpisa u sklopu registracije političke organizacije.



Finansiranje kampanje

#13 Podzakonskim aktima Agencije za sprečavanje korupcije precizirati sadržaj i specifikaciju troškova u izornoj kampanji. Predložimo da se troškovi grupišu u više kategorija umesto u postojećih četiri i da te kategorije budu koherentne odnosno da se isti, slični i troškovi iste prirode nađu na jednom mestu kako bi se prikazala što realnija slika o troškovima političkih subjekata. Predložimo da oglašivački troškovi budu podeljeni na (1) televizijske, (2) radijske, (3) Internet, (4) oglašavanje u štampanim medijima i (5) u javnom prostoru (OOH), a da šesta kategorija ostane izborni materijal, ali da se iz njega isključe OOH troškovi koji su sada neprirodno uključeni i da ova kategorija obuhvata troškove lifleta, brošura, stikera, fascikli, olovaka i tome slično. Sedma kategorija su javni događaji koji treba da obuhvata sve troškove koji su u vezi sa javnim skupovima, kao što je i sada slučaj. Osmo kategorija treba da budu troškovi usluga PR agencija, agencija za zakup medijskog prostora i

marketinških agencija; deveta kategorija treba da obuhvati usluge istraživačkih agencija a desetu kategoriju treba da čine „ostali troškovi“;

#14 Uvesti tripartitnu verifikaciju troškova političkog oglašavanja. Polazeći od pretpostavke da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole jer oglašivački troškovi čine više od 70% ukupnih troškova, predlažemo da kontrolno telo učini javno dostupnim uslove koje su mediji pružili svi političkim subjektima, visinu oglašivačkih troškova kao i način i realizaciju medijskih planova kroz tripartitnu verifikaciju obračuna, od strane političkog subjekta, medijske agencije - za medijski prostor ili one koja je posredovala - i meritornih agencija za merenje rejtinga;

#15 Kako bi se umanjili izazovi i problemi s pritiscima na birače, moguća kupovina glasova i sveukupno smanjila diskriminacija između političkih subjekata, predlažemo da se u posebnom članu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti definišu aktivnosti koje su zabranjene i koje politički subjekti ne bi smeli da obavljaju u kampanjama (poput organizacije lekarskih pregleda i humanitarnih aktivnosti) a koje su neretko izvor pritiska na birače;



Pristup medijima

#16 Precizirati kroz zakone odredbu da Regulatorno telo za elektronske medije (REM) tokom kampanje mora sistematski da monitoriše medije – izbornu kampanju i aktivnosti državnih funkcionera - sankcioniše eventualna kršenja propisa u veoma kratkim rokovima zbog prirode takvih sankcija u kampanjama (do 72 sata) i o tome obavesti javnost (periodično na 15 dana u kampanji i po završetku izbora, 45 dana od dana za glasanje);

#17 Predvideti obavezu da REM kroz svoja podzakonska akta propisuje obavezujuća pravila, ne samo za javne servise (kao što je sada slučaj) već i za privatne pružaoce usluga, za koje po trenutnim propisima važe samo neobavezujuće preporuke;

#18 Skraćenje instituta izborne tišine na 24 sata uoči glasanja, jasno definisano kontrolno telo ili kontrolna tela koja bi je kontrolisala (Nadzorno telo Narodne skupštine, RIK i REM) i dobro odmerene i kontramotivišuće sankcije;

#19 Promenama Zakona o oglašavanju regulisati političko oglašavanje van kampanje jer trenutna odredba iz člana 47, stav 5 Zakona o elektronskim medijima nedovoljno dobro reguliše tu oblast pošto ostavlja prostor za prikrivenim oglašavanjem i ne reguliše oglašavanje van kampanje u štampanim, onlajn i OOH medijima. Podsećamo na tu odredbu – „Pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan je da: poštuje zabranu političkog oglašavanja van izborne kampanje, pre početka izborne kampanje da objavi tarife za političko oglašavanje, a u toku izborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije. Kriterijumi po kojima se određuje cena političkog

reklamiranja i uslovi plaćanja moraju da važe za sve kandidate na izborima i sve podnosiocce proglašanih izbornih lista, odnosno predlagače proglašanih kandidata i moraju da budu objavljeni;

#20 Reformisati i učiniti funkcionalnim Nadzorni odbor za praćenje izbora koji se do sada pokazao kao pasivno i nefunkcionalno telo, s malim ili nikakvim doprinosom unapređenju izbornog procesa, kako zbog svoje strukture (velika zavisnost od trenutne vladajuće koalicije), tako i u pogledu nadležnosti koje se preklapaju sa nadležnostima REM-a ili ad hok tela formiranih posle međustranačkog dijaloga.



Birački spisak

#21 Izvršiti reviziju biračkog spiska i uparivanje svih baza, na osnovu jasno i precizno definisane metodologije. Iako je Zakon o jedinstvenom biračkom spisku relativno dobar zakonski akt, u javnosti se generiše veliko nepoverenje prema biračkom spisku i podacima koji se u njemu nalaze. Stoga je vrlo važno da nadležno ministarstvo uloži napore i pokrene inicijativu za reviziju, odnosno kontrolu podataka u JBS, a u cilju podizanja nivoa njegove pouzdanosti i tačnosti;

#22 Iako je postojeći mehanizam personalizovane provere podataka u JBS na sajtu MDULS-a dobar, pokazuje se da je nedovoljan i da ne ostvaruje u potpunosti svoju svrhu. U tom smislu, neophodno je primeniti postojeće zakonsko rešenje (član 14 Zakona o JBS) i podići transparentnost podataka iz biračkog spiska kroz obavezno izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima, u svim jedinicama lokalne samouprave. Spomenuti član propisuje obavezu opštinske/gradske uprave da dan posle raspisivanja izbora izloži deo biračkog spiska za područje JLS na uvid građanima i da to oglasi preko sredstava javnog informisanja i, po potrebi, na drugi način (isticanjem pismenog obaveštenja na oglasnim mestima). Poštovanjem ove odredbe ostavlja se i adekvatan vremenski rok da građani čiji podaci nisu tačno ili nisu uopšte uneti u JBS, podnesu zahtev za promenu podataka ili zahtev za upis. U vezi sa ovim, razmotriti usklađivanje propisa koji regulišu zaštitu podataka o ličnosti i propisa koji regulišu izlaganje delova biračkog spiska na uvid građanima, kako bi se podigla transparentnost procesa.



Rešavanje izbornih sporova

#23 Usaglasiti propise i omogućiti da se postupci pokreću elektronskim putem, u skladu sa važećim Zakonom o elektronskom postupku i Zakonom o opštem upravnom postupku. Precizno propisati način i pravila elektronske komunikacije sa strankama;

#24 Redefinisati podzakonske akte i propisati da odeljak o primedbama članova biračkih odbora bude obavezni deo izbornog materijala, kako bi se adekvatno utvrđivale sve činjenice o izbornom danu;

#25 Podstaći primenu sankcija protiv članova biračkih odbora i izbornih komisija koji svoja zaduženja ne sprovode u skladu sa zakonom – kroz proaktivniju ulogu tužilaštva;

#26 Napraviti godišnji plan treninga za političke stranke i organizacije na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovesti treninge s ciljem povećanja kapaciteta političkih stranaka i organizacija po pitanju informisanosti o mehanizmima u procesu rešavanja izbornih sporova i načina korišćenja istih;

#27 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike Upravnog suda na svim nivoima – nacionalni, pokrajinski, lokalni nivo – i redovno sprovesti obuku (jednom godišnje ili uoči izbora) s ciljem povećanja kapaciteta po pitanju utvrđivanja okolnosti i adekvatnog postupanja prilikom odlučivanja po žalbama;

#28 Organizovati i sprovesti edukativne kampanje za birače i informisanje javnosti o tome kako koristiti mehanizme u zaštiti izbornog prava i kako pristupiti procesu odlučivanja o žalbama;

#29 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;

#30 Predložiti da na svakom biračkom listiću, osim uobičajenog listića sa ponuđenim listama ili kandidatima, postoji kupon koji bi ili sadržao ili isti serijski broj kao i sam listić ili bi sadržao pečat (pečat bi imalo svako biračko mesto) i taj kupon bi član biračkog odbora otepio u momentu predaje listića biraču koji se sprema da glasa. Na taj način, građanin može da iznese i prazan glasački listić bez straha da se sa istim kasnije može manipulirati.



Zloupotreba javnih resursa i javnih pozicija

#31 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 odvijanju državnih i stranačkih interesa.