

IZBORNI SPOROVI U SRBIJI

Aprilske
izbore
2022:

I ŠTA
ĆEMO
SAD?

Sadržaj

1. Uvodne napomene — 3
2. Metodološki pristup — 6
3. (Novi) pravni okvir — 8
3.1. Administrativni sporovi i nepravilnosti u vezi sa glasanjem na biračkim mestima — 10
3.1.1. Pravo na pokretanje pravnih mehanizama — 10
3.1.2. Osnovi za pokretanje postupaka, pravni mehanizmi i nadležnosti — 11
3.1.3. Rokovi za pokretanje postupaka — 12
3.1.4. Rokovi za odlučivanje — 12
3.1.5. Novi mehanizmi i ovlašćenja — 13
3.1.6. Standardizovani obrasci — 14
3.1.7. Specifičnosti lokalnih u odnosu na republičke izbore — 14
3.2. Sporovi u oblastima finansiranja kampanja i zloupotrebe javnih resursa — 15
3.2.1. Pravo na pokretanje postupka — 15
3.2.2. Rokovi za pokretanje postupaka i za odlučivanje — 15
3.3. Krivična dela protiv izbornih prava — 16
4. Ključni nalazi: administrativni sporovi i nepravilnosti na biračkim mestima - rad izbornih komisija i Upravnog suda — 18
4.1. Podnosioci / učesnici u postupku zaštite izbornih prava — 19
4.2. Predmeti zahteva i prigovora — 22
4.3. Rad izbornih komisija i Upravnog suda i njihova efektivnost — 26
4.4. Efikasnost odlučivanja i rokovi — 29
4.5. Dokazivanje i ishodi postupaka — 34
5. Ključni nalazi: Rad Agencije za sprečavanje korupcije i drugih nadzornih tela — 45
5.1. Agencija za sprečavanje korupcije — 45
5.2. Druge institucije i nadzorna tela — 47
6. Usklađenost domaćeg sistema rešavanja izbornih sporova sa međunarodnim principima — 49
6.1. Pravičnost — 50
6.2. Efikasnost — 51
6.3. Efektivnost — 53
6.4. Transparentnost — 54
6.5. Ocena — 56
7. Zaključci i preporuke — 57
7.1. Institucionalni model rešavanja izbornih sporova — 59
7.2. Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova — 60
7.3. Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka — 61
7.4. Informisanje i edukacija javnosti — 62

1. Uvodne napomene

CeSID-ova studija *Izborna pravda: ovde, sada, sutra – slučaj Srbija*,¹ iz maja 2021. godine definisala je prioritetne oblasti u kojima je neophodno intervenisati kako bi se sistem rešavanja izbornih sporova u Srbiji unapredio i poboljšao u svim svojim aspektima, imajući u vidu posebno (1) potrebu da se izorno zakonodavstvo u Srbiji ozbiljno reformiše u svim oblastima, uključujući i proces rešavanja izbornih sporova i (2) narastajući značaj procesa rešavanja izbornih sporova i njegov uticaj na šire (ne)poverenje prema izbornom procesu u celini. Studija je, između ostalog, pokazala i da učesnici izbora, posebno „meke“ političke organizacije, imaju veoma niske kapacitete i znanje o procesu rešavanja izbornih sporova te da je neophodno sprovoditi izgradnju kapaciteta s ciljem njihovog osnaživanja, ali i da isto važi i za građane: tek 10% punoletnih građana znalo je kako se podnose prigovori i tek 24% je znalo da poseduje to pravo.

U ovom kontekstu, kao jedan od najvažnijih rezultata dogovora postignutog u okviru dva koloseka **međustranačkog dijaloga** koji su se vodili tokom 2021. godine, ali i kao odgovor na preporuke ODIHR nakon parlamentarnih izbora iz juna 2020. godine, **usvojeni su novi izborni zakoni**² koji su adresirali najveći deo prioritetnih i „ostalih“ preporuka. Novim zakonima postavljen je i novi **sistem zaštite izbornih prava i rešavanja izbornih sporova, samo dva meseca pred održavanje parlamentarnih, predsedničkih i beogradskih izbora**. Među najvažnijim izmenama koje su uvedene bile su promene rokova za podnošenje prigovora i zahteva, decentralizacija procesa zaštite izbornog prava i promene u kriterijumima za poništavanje glasanja i njegovo ponavljanje.

¹ *Izborna pravda: ovde, sada, sutra – slučaj Srbija* (2021), Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd; dostupno na: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-SER.pdf
EN: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-EN.pdf

² Pregled ključnih novina važnih za rešavanje izbornih sporova dat je u poglavlju *Novi pravni okvir. Za detaljniji uvid, pogledati: Šta nam donosi novi set izbornih zakona* (2022), Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd; dostupno na: <http://www.cesid.rs/novosti/sta-nam-donosi-novi-set-izbornih-zakona/>

U ovim okolnostima, postalo je presudno važno analizirati da li i kako novouspostavljeni sistem zaštite izbornih prava funkcioniše, posebno u kontekstu međunarodnog principa da se suštinske izmene u izbornim pravilima ne vrše u godini u kojoj se sprovode izbore.

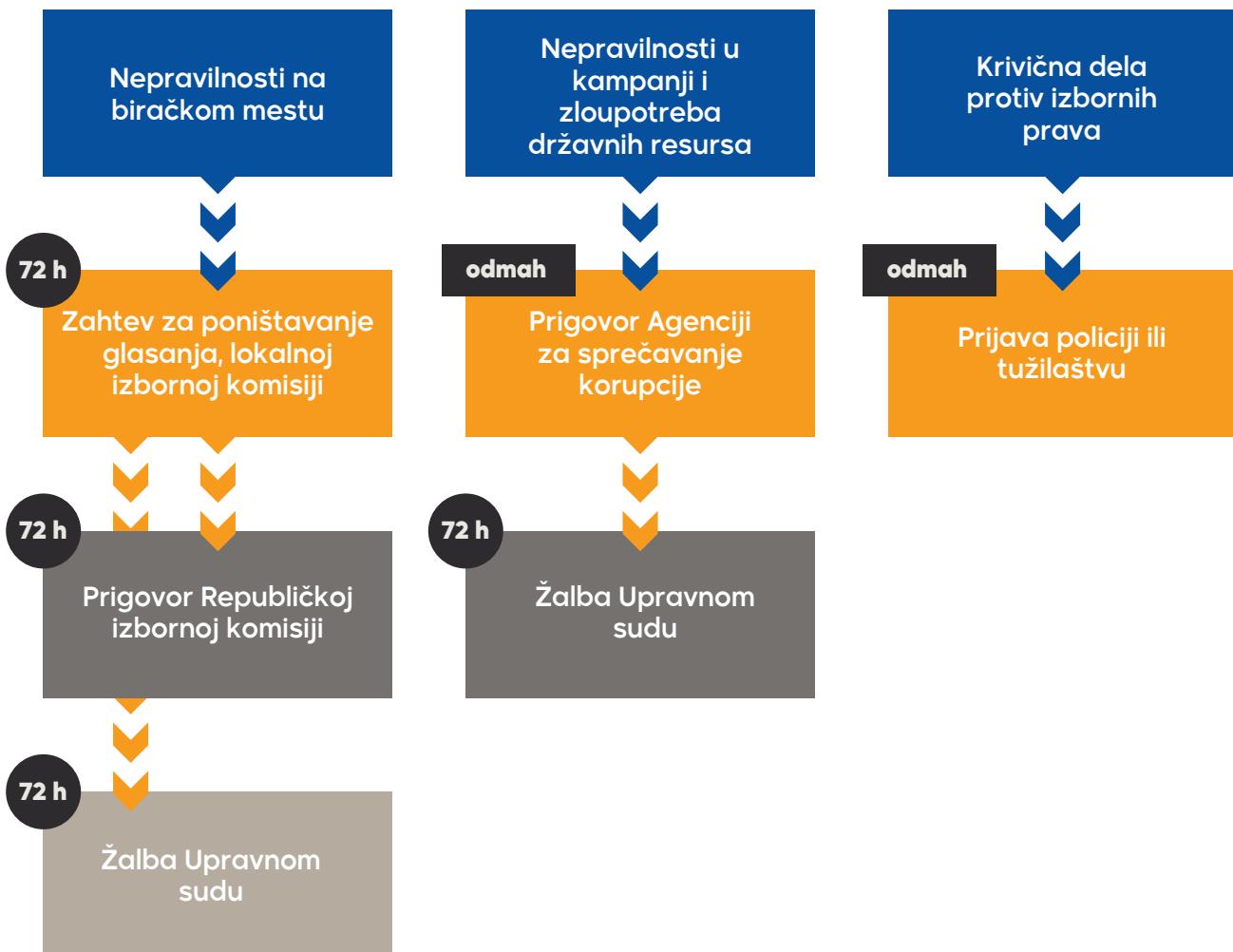
Osnovne ideje ovog dokumenta su da:

- (1) Analizira **efikasnost, efektivnost, transparentnost i pravičnost procesa rešavanja izbornih sporova** u Srbiji nakon usvajanja i prve primene seta **novih izbornih zakona**;
- (2) Ukaže na ključne prednosti i probleme koji su nastali kao rezultat spomenutog procesa;
- (3) Naglasi **važnost rešavanja izbornih sporova** kao vitalnog stuba u izbornom procesu;
- (4) Definiše **preporuke i zaključke** kako bi se identifikovale prioritetne oblasti za buduće strateške i praktične intervencije;
- (5) Pomogne **osnaživanju političkih organizacija i izbornih učesnika** da učestvuju u ovom procesu, ali i osnaživanju **građana i civilnog društva** da bolje razumeju procedure i sistem zaštite izbornih prava.

Istovremeno, analiza predstavlja i prirodni nastavak i produžetak ranije započetih CeSID-ovih aktivnosti na promovisanju koncepta izborne pravde u Srbiji, kao i začetak **novih zagovaračkih aktivnosti za usvajanje ključnih strateških i praktičnih intervencija u oblasti rešavanja izbornih sporova**.

Dokument se bavi analizom kvaliteta rada lokalnih izbornih komisija, Republičke izborne komisije i Upravnog suda sa jedne strane (kao institucija nadležnih za rešavanje najvećeg dela izbornih sporova, administrativnih i onih vezanih za izborni dan) i Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) sa druge strane, kao institucija nadležne za rešavanje izbornih sporova u oblastima finansiranja izbornih kampanja i zloupotrebe državnih resursa.

Ilustracija 1: Priroda izbornih sporova, rokovi i mehanizmi



Pored toga, oslanjajući se na prethodnu studiju u ovoj oblasti, dokument analizira i usklađenost sistema rešavanja izbornih sporova sa četiri ključna principa kredibilnog rešavanja izbornih sporova – pravičnost, efikasnost, efektivnost i transparentnost.³

Analiza je nastala u okviru CeSID-ovog projekta „Zaštitimo naš glas: promovisanje mehanizama izborne pravde u Srbiji“, koji se sprovodi od februara do septembra 2022. godine.

³ *Elections on Trial - The Effective Management of Election Disputes and Violations (2018)*, International Foundation for Electoral Systems, Arlington; dostupno na: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TBPE.pdf

2.

Metodološki pristup

Uz uvažavanje kompleksnosti teme, u smislu velikog broja institucija koje učestvuju u procesu rešavanja izbornih sporova i različite vrste pravnih mehanizama koji stoje na raspolaganju učesnicima u ovom postupku, CeSID je analizu bazirao na kombinaciji dva ključna pristupa.

Prvi pristup je **desk analiza / analiza sekundarnih izvora**, kao pristup koji je korišćen za analiziranje svih presuda, rešenja i odluka, pravne prakse i izveštaja drugih domaćih i međunarodnih posmatračkih misija. Ova analiza sekundarnih izvora odnosila se na prikupljanje i obradu podataka o pravovremenosti, kvalitetu i efektima objavljenih relevantnih dokumenata i obuhvatila je **sajtove**:

- ▶ **Republičke izborne komisije** - za sve podatke o zahtevima za poništavanje glasanja, prigovore i žalbe, za informacije o sednicama, zapisnicima o radu biračkih odbora i tako dalje;
- ▶ **Lokalnih izbornih komisija**, posebno grada Beograda, ali i Bora, Aranđelovca, Bajine Bašte, Doljevca, Knjaževca, Kladova, Kule, Lučana, Majdanpeka, Medveđe, Sečnja i Smederevske Palanke, kao jedinica lokalne samouprave u kojima su održavani i lokalni izbori;
- ▶ **Agencije za sprečavanje korupcije**, za odluke i rešenja po prigovorima u oblastima u kojima je ASK nadležna i
- ▶ **Upravnog suda**, za žalbe i presude po žalbama.

U nešto manjoj meri, usled specifičnih nadležnosti ovih tela, CeSID je vršio monitoring i evaluaciju transparentnosti, efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM), Nadzornog odbora, Privremenog nadzornog tela, Radne grupe za kontrolu biračkog spiska, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i tužilaštva. Drugi pristup koji je korišćen pri kreiranju ove analize predstavlja **direktno, dugoročno posmatranje rada Republičke izborne komisije (RIK) i Gradske izborne komisije grada Beograda (GIK)** kroz prisustvo akreditovanih, obučenih posmatrača na više od ukupno 100 sednica obe komisije u periodu od februara do jula 2022. godine. Prisustvom na sednicama omogućeno je dublje razumevanje konteksta i ostvaren je uvid u kvalitet diskusije i argumente za donošenje specifičnih odluka. Podaci su dopunjeni i nalazima koji su prikupljeni **direktno od predstavnika sedam političkih organizacija** koje su učestvovali na radionici o zaštiti izbornih prava koju je CeSID organizovao neposredno pred izborni dan. Svi prikupljeni podaci grupisani su na osnovu svoje prirode i biće predstavljeni po različitim celinama ovog izveštaja.

Radi boljeg razumevanja novonastalih okolnosti, analiza najpre ukratko predstavlja novi pravni okvir, ističući posebno razlike u odnosu na prethodna zakonodavna rešenja, dok je poseban segment posvećen identifikovanju preporuka i smernica za dalji rad i unapređenje identifikovanih nedostataka, a u skladu sa nalazima o usklađenosti novouspostavljenog procesa rešavanja izbornih sporova sa četiri **ključna principa za kredibilan proces rešavanja izbornih sporova**:

- (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 pisano, obra-zloženu 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.

3. (Novi) pravni okvir

Zaštita izbornih prava u Srbiji uređena je najnovijim Zakonom o izboru narodnih poslanika (glava XI), Zakonom o lokalnim izborima (glava IX), posredno Zakonom o izboru predsednika Republike i nizom drugih zakona koji takođe posredno tretiraju zaštitu izbornih prava. Tu spadaju Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i sa njime povezano Uputstvo o sprovođenju Zakona o JBS, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o sprečavanju korupcije, ali i brojna uputstva, pravilnici i odredbe izbornih komisija. Radi najlakšeg razumevanja kompleksnog procesa zaštite izbornih prava, **postupci će u analizi biti razvrstani prema sličnostima u procedurama i pravilima**, na (1) administrativne sporove i nepravilnosti u vezi sa glasanjem na biračkim mestima i (2) sporove u oblasti finansiranja kampanja i zloupotrebe javnih resursa, a kratak osvrt biće pružen i na (3) krivična dela u oblasti izbornih prava, iako ovi sporovi neće biti predmet detaljne analize.⁴

Poređenje najvažnijih elemenata zakona u oblasti zaštite izbornih prava pre i nakon februara 2022. godine, dato je u tabeli koja sledi.

KLJUČNE IZMENE U NOVOM ZAKONODAVNOM OKVIRU:

1. Decentralizacija procesa rešavanja izbornih sporova (lokalne izborne komisije kao prvi stepen)
2. Produženi rokovi za pokretanje postupaka
3. Produženi rokovi za odlučivanje
4. Prošireno pravo na pokretanje postupaka

⁴ Po prirodi stvari, ovi postupci traju jako dugo i potreban je protok značajnog vremenskog intervala za prikupljanje podataka, posebno o sankcijama i ishodima.

Tabela 1. Ključni elementi zaštite izbornih prava pre i nakon usvajanja novog zakonodavnog okvira 2022. godine

	STARΑ ZAKONSKA REŠENJA (PRE 2022)	NOVA ZAKONSKA REŠENJA (2022)
Pravo na pokretanje postupka	<ul style="list-style-type: none"> • Kandidat • Birač • Proglašena izborna lista 	<ul style="list-style-type: none"> • Podnosioci proglašenih izbornih lista • Birači • Podnosioci izbornih lista • Političke stranke • Kandidati / nosioci izbornih lista / lica čije ime je u nazivu liste • Poslaničke grupe • Posmatrači • Ministarstvo spoljnih poslova • Ministarstvo pravde • Načelnici lokalnih samouprava
Položaj birača u procesu	<ul style="list-style-type: none"> • Pravo na podnošenje prigovora RIK-u na svim biračkim mestima zbog svih nepravilnosti u vezi sa glasanjem 	<ul style="list-style-type: none"> • Podnošenje zahteva za poništavanje glasanja LIK-u isključivo na biračkom mestu na kome je birač registrovan da glasa, u tri slučaja: ako su ugroženi sloboda i tajnost glasa i ako je birač neosnovano sprečen da glasa
Raspoloživi mehanizmi	<ul style="list-style-type: none"> • Prigovor RIK-u • Žalba Upravnom суду 	<ul style="list-style-type: none"> • Zahtev za poništavanje glasanja LIK-u • Prigovor RIK-u • Žalba Upravnom суду • Kontrola zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku
Pravni lek	<ul style="list-style-type: none"> • Ponavljanje glasanja 	<ul style="list-style-type: none"> • Ponavljanje glasanja
Nadležni organi	<ul style="list-style-type: none"> • RIK • Upravni sud 	<ul style="list-style-type: none"> • LIK • RIK • Upravni sud
Zaštita izbornih prava	<ul style="list-style-type: none"> • Dvostepena: prigovor i žalba 	<ul style="list-style-type: none"> • Trostepena: zahtev, prigovor i žalba
Rokovi za pokretanje postupka	<ul style="list-style-type: none"> • 24h za podnošenje prigovora u prvom stepenu, RIK-u • 48h za podnošenje žalbe u drugom stepenu, Upravnom суду 	<ul style="list-style-type: none"> • 72h za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja u prvom stepenu, LIK-u • 72h za podnošenje prigovora u drugom stepenu, RIK-u • 72h za podnošenje žalbe u trećem stepenu, Upravnom суду
Rokovi za odlučivanje	<ul style="list-style-type: none"> • 48h za odlučivanje u prvom stepenu • 48h za odlučivanje u drugom stepenu (uz dodatnih 24h za dostavljanje materijala) 	<ul style="list-style-type: none"> • 72h za odlučivanje u prvom stepenu • 72h za odlučivanje u drugom stepenu (uz dodatnih 72h za dostavljanje materijala od LIK ka RIK) • 72h za odlučivanje u trećem stepenu (uz dodatnih 24h za dostavljanje materijala od RIK ka US)
Ukupno trajanje procesa, od svakog dana glasanja	<ul style="list-style-type: none"> • 192h / 8 dana* 	<ul style="list-style-type: none"> • 528h / 22 dana*

* U procenu trajanja procesa nisu uračunati intervali u kojima zahtev, prigovor ili žalba „putuju“ do nadležnog organa, već samo oni vremenski intervali koji teku od momenta prijema podneska. Zakon propisuje da mehanizmi moraju biti izjavljeni u određenim rokovima, a da rokovi organa da odluče po zahtevima, prigovorima i žalbama teku od momenta prijema.

3.1. Administrativni sporovi i nepravilnosti u vezi sa glasanjem na biračkim mestima

Ova grupa postupaka obuhvata **kompletan izborni proces** i odnosi se na rešavanje izbornih sporova pred izbornim komisijama u fazama kandidature lista i/ili kandidata, određivanja biračkih mesta i biračkih odbora (i drugih tehničkih i logističkih izbornih radnji), izbornog dana (glasanje, utvrđivanje rezultata), kao i utvrđivanja rezultata i procesa zaštite izbornih prava. Kao takva, ova kategorija je veoma kompleksna jer praktično znači mogućnost osporavanja svih, najrazličitijih odluka ili radnji organa za sprovođenje izbora (lokalna ili republička komisija), te je u tom smislu i najvažnija za ocenu kvaliteta rešavanja izbornih sporova.

3.1.1. Pravo na pokretanje pravnih mehanizama

Pravo da pokrenu pravne mehanizme (zahteve, prigovore i žalbe) u ovim oblastima imaju:

- (1) Podnosioci proglašenih izbornih lista:** u praktično svim vrstama administrativnih sporova, protiv usvojenih odluka ili radnji (ili ukoliko nisu usvojene/preduzete) i zbog nepravilnosti na biračkim mestima;
- (2) Birači:** zbog nepravilnosti na biračkom mestu na kome su registrovani da glasaju, ukoliko su sprečeni da glasaju i ukoliko su im ugroženi sloboda i tajnost glasa. Osim zbog nepravilnosti na biračkim mestima, birači mogu da podnesu prigovor u određenim administrativnim sporovima, kao što je proglašenje izbornih lista ili utvrđivanje rezultata.
- (3) Podnosioci izbornih lista:** ukoliko Republička izborna komisija odbije proglašenje liste;
- (4) Političke stranke:** samo i određenim administrativnim sporovima, kao što je imenovanje proširenog sastava izbornih komisija ili protiv odluke o proglašenju neke liste;
- (5) Kandidati / nosioci izbornih lista / lica čije ime je u nazivu liste:** ukoliko Republička izborna komisija odbije proglašenje liste;
- (6) Poslaničke grupe:** protiv odluke o stalnom sastavu biračkih odbora;
- (7) Posmatrači:** protiv odluke RIK da odbije zahtev posmatrača za nadzorom nad štampanjem ili uručivanjem izbornog materijala;

- (8) Ministarstvo spoljnih poslova:** protiv odluke o odbijanju imenovanja članova u stalni sastav biračkih odbora;
- (9) Ministarstvo pravde:** protiv odluke o odbijanju imenovanja članova u stalni sastav biračkih odbora i
- (10) Načelnici lokalnih samouprava:** protiv odluke o odbijanju imenovanja članova u stalni sastav biračkih odbora.⁵

Nova pravila pravo na podnošenje zahteva, prigovora ili žalbi zasnivaju na pravnom interesu za učešće u ovim sporovima i zamenjuju prethodna pravila koja su predviđala da se pravo na podnošenje prigovora daje *biračima, kandidatima i podnosiocima izbornih lista*. Zakonom iz 2022. godine, biračima je pravo na učešće u izbornim sporovima praktično suženo i ograničeno: za razliku od prethodnog zakonskog okvira, po kome su birači mogli da ulože prigovore zbog nepravilnosti na svakom biračkom mestu, novi propis ovo pravo ograničava na tri slučaja (ugroženi sloboda i tajnost glasa, sprečenost da se glasa) i vezuje ga isključivo za ona biračka mesta na kojima su birači upisani u izvod iz biračkog spiska. Pretpostavka je da je novo rešenje nastalo kako bi se sprečila zloupotreba prava na podnošenje prigovora. Ipak, birači imaju pravo i da osporavaju izborne rezultate, čime se dodatno štite njihova prava i izbornom procesu. Istovremeno, podnosiocima izbornih lista je pravo na učešće u izbornim sporovima značajno prošireno i ova grupa aktera ima zakonsko ovlašćenje da pokreće procese zaštite izbornih prava u svim fazama izbornog procesa.

3.1.2. Osnovi za pokretanje postupaka, pravni mehanizmi i nadležnosti

Pravni mehanizmi koji su podnosiocima na raspolaganju, po novom zakonodavnem okviru, su **zahtev za poništavanje glasanja**, koji se podnosi novouspostavljenim lokalnim izbornim komisijama (LIK) zbog nepravilnosti na biračkim mestima; **prigovori** koji se podnose RIK-u protiv odluka i radnji republičke i lokalnih izbornih komisija (uključujući i odluku da se odbije zahtev za poništavanje glasanja) i **žalba Upravnom sudu**, protiv odluke RIK da obije ili odbaci prigovor. Uvođenjem lokalnih izbornih komisija kao organa nadležnih za odlučivanje po zahtevima za poništavanje glasanja, umesto dosadašnje prakse da to čini RIK, zaštita izbornih prava u Srbiji praktično je postala trostopena, umesto dvostepena. RIK je na ovaj način, u slučaju republičkih izbora, postao telo koji odlučuje u prvom stepenu po prigovorima u administrativnim sporovima, odnosno telo koji odlučuje u drugom stepenu zbog nepravilnosti na biračkim mestima, po prigovorima na rešenja lokalnih izbornih komisija. Na isti način, Upravni sud je postao organ koji može da odlučuje u drugom ili u trećem stepenu, u zavisnosti od predmeta spora, ali i nivoa izbora.

⁵ Ministarstvo spoljnih poslova može uložiti prigovor protiv odluke koja se odnosi na stalni sastav BO u inostranstvu, Ministarstvo pravde na odluku koja se odnosi na stalni sastav BO u zavodima za izvršenje sankcija, a načelnici lokalnih samouprava samo ukoliko su oni imenovali članove umesto poslaničkih grupa (ako su poslaničke grupe propustile ovu mogućnost).

Nivo izbora je u ovom slučaju od presudne važnosti, zbog drugačijih procedura: na lokalnim izborima zaštita izbornih prava ostaje dvostepena, pa se protiv odluke lokalne izborne komisije da odbije ili odbaci zahtev za poništavanje glasanja automatski podnosi žalba Upravnom суду. Ovo je dodatno zakomplikovalo proces zaštite izbornih prava u Srbiji, s obzirom na to da su procedure za zaštitu izbornih prava različite u odnosu na nivo izbora (u ovom slučaju, predsednički i parlamentarni izbori sa lokalnim izborima u 13 jedinica lokalne samouprave).

3.1.3. Rokovi za pokretanje postupaka

Rokovi za pokretanje mehanizama produženi su delimično u skladu sa prioritetnom preporukom ODIHR-a nakon izbora iz juna 2020. godine⁶ i sada iznose po **72 časa** umesto dosadašnjih 24 ili 48 časova.⁷ Ovo znači da se prigovor u prvom stepenu, odnosno zahtev za poništavanje glasanja LIK-u podnose u roku od 72h od zatvaranja biračkih mesta ili od momenta kada je neka odluka objavljena (ili od isteka momenta kada je trebalo da bude doneta). Isti rok važi i za podnošenje prigovora u II stepenu, kao i za žalbu Upravnom суду. Izuzetak predstavlja nekoliko administrativnih sporova kod kojih je rok za podnošenje prigovora i dalje 48 časova – reč je o prigovorima protiv rešenja o imenovanju komisija u proširenom sastavu, o imenovanju članova biračkog odbora, o uskraćivanju nadzora nad štampanjem listića i njihovom primopredajom, o izbornim listama, zbirnoj izbornoj listi ili protiv rešenja o zahtevu za kontrolu zapisnika biračkog odbora po uzorku.

3.1.4. Rokovi za odlučivanje

Produceni su i *rokovi za odlučivanje* izbornih komisija i Upravnog suda na **72 časa**, uz propisane dodatne rokove za dostavljanje svih spisa predmeta II ili III stepenu odlučivanja. Ovim je tok procesa rešavanja izbornih sporova radikalno produžen, sa zbirno 8 dana, na čak 22 dana, i to bez uračunatih intervala u kojima spisi „putuju“ od podnosioca do organa kojima su upućeni. Ovaj produženi rok je u skladu sa dobrom praksom i ima za cilj da obezbedi kvalitetnu istragu i proces donošenja odluka bez ugrožavanja ekspeditivnosti procesa.

⁶ Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora, Parlamentarni izbori 21. jun 2020 (2020), Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Varšava; dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>; EN: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf>

⁷ Norme do 2022. godine predviđale su 24h za podnošenje prigovora i 48h za odlučivanje. Žalba Upravnem судu podnosila se u roku od 48h od objavljivanja sporne odluke.

3.1.5. Novi mehanizmi i ovlašćenja

Osim ovih ključnih izmena, novi zakonodavni okvir propisao je i neka nova pravila i mehanizme koji su na raspolaganju učesnicima u izbornom procesu, a od važnosti su za ocenu kvaliteta procesa zaštite izbornih prava. Oni se mogu grupisati u dve kategorije: zahtevi i prigovori koje podnose učesnici u sporovima (zahtev za kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku) i ex officio ovlašćenja izbornih komisija da ponište glasanje:

- ▶ Zahtev za kontrolu zapisnika **o radu biračkog odbora po uzorku**, odnosno mehanizam izazova: pravo na pokretanje ovog mehanizma imaju opozicione izborne liste sa više od 2% glasova (prema preliminarnim rezultatima), kao i manjinske opozicione liste sa više od 1% glasova. Ovaj zahtev podnosi se za najviše 5% biračkih mesta na teritoriji jedne lokalne izborne komisije i može rezultirati rešenjima o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora u slučaju minornih neslaganja, odnosno do poništavanja glasanja ukoliko su utvrđene nepravilnosti koje dovode do ponavljanja glasanja.⁸
- ▶ **Poništavanje glasanja po službenoj dužnosti:** propisuje se da će LIK doneti **rešenje kojim konstatiše da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja**, ako: (1) glasanje na biračkom mestu nije održano ili je prekinuto, a nije nastavljeno;⁹ (2) LIK ne dobije zapisnik o radu biračkog odbora; (3) dostavljeni zapisnik o radu biračkog odbora nisu potpisala najmanje tri člana biračkog odbora i (4) postoje grube logičko-računske greške u popunjavanju zapisnika o radu biračkog odbora koje se nisu mogle otkloniti ni nakon uvida u celokupni izborni materijal sa biračkog mesta. Osim toga, **automatsko rešenje o poništavanju glasanja** na biračkom mestu LIK usvaja ukoliko: (1) je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbole; (2) je birački odbor omogućio da glasa lice koje nije upisano u izvod iz biračkog spiska; (3) u glasačkoj kutiji nema kontrolnog lista, odnosno da kontrolni list nije popunjen ili da ga nije potpisao prvi birač i bar jedan član biračkog odbora i (4) ukoliko je zbir broja neupotrebljenih glasačkih listića i broja glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja glasačkih listića koje je primio birački odbor. Ovde treba napomenuti da ovakvo delovanje može dovesti do **neopravdanog ili nepotrebogn ponavljanja glasanja**, čime se ignoriše volja birača. U tom smislu, postoji potreba da se pažljivo razmotri da li bi rezultat nekog od prethodno navedenih slučajeva mogla da bude drugačija vrsta „kazne“ ili pravnog leka (ili pokretanje neke vrste postupka), umesto automatskog poništavanja i ponavljanja glasanja. Dok poništavanje glasanja može biti legitimno u nekim okolnostima, posebno kada nepravilnosti utiču na ukupne rezultate izbora, **efikasnost ovog pravnog leka može biti upitna ako je nepravilnost nastala nepažnjom biračkog odbora ili birača, ili ako ne utiče na ukupan ishod izbora.** Ilustracije radi, upitno je da li je razumno poništiti glasanje na biračkom mestu

⁸ Mehanizam izazova primjenjen je na beogradskim izborima, o čemu će više reći biti u daljem tekstu.

⁹ Zakon navodi da Glasanje traje neprekidno od 7.00 do 20.00 časova. Ako je otvaranje biračkog mesta odloženo ili ako je glasanje prekinuto duže od jednog časa, glasanje se produžava za onoliko vremena za koliko je otvaranje biračkog mesta bilo odloženo, odnosno za onoliko vremena za koliko je prekid glasanja trajao.

na kome je samo jedan birač od 1.500 imao prigovor i ako taj postupak ne može da utiče na ukupan rezultat izbora. Vredno je pomenu i da je novi Zakon o izboru narodnih poslanika propisao da svaki zahtev za poništavanje glasanja i svaki prigovor mora da sadrži određene obavezne elemente, uključujući i činjenice na kojima se zasniva zahtev i dokaze,¹⁰ ali bez preciziranja prihvatljivih ili dozvoljenih dokaza.

Novi propisi definisali su i pravo **posmatrača da popune i potpišu zapisnik o radu posmatrača**, kao dokument koji sadrži podatke o predstavnicima posmatrača koji su pratili rad biračkog odbora, kao i njihove eventualne primedbe (član 168 novog Zakona o izboru narodnih poslanika).

3.1.6. Standardizovani obrasci

U cilju olakšavanja procedura podnosiocima, RIK je objavio i **obrasce zahteva i prigovora**¹¹, a na sajtu ovog tela kreirana je i posebna sekcija „prigovori“, sa svim ključnim informacijama. Iako se CeSID zalagao za distribuciju štampanih formulara na biračkim mestima (kako bi bili lako dostupni građanima), obrasci su bili **dostupni samo na internetu** i, kako je analiza pokazala, koristile su ih pretežno registrovane izborne liste, a ne građani.

3.1.7. Specifičnosti lokalnih u odnosu na republičke izbore

Radi lakšeg razumevanja, ovde je važno napomenuti da postoje razlike u procesu rešavanja izbornih sporova u zavisnosti od nivoa izbora. U slučaju republičkih (predsedničkih i/ili parlamentarnih izbora), zaštita izbornih prava je trostepena i funkcioniše kroz LIK, RIK i Upravni sud. S druge strane, ako se lokalni izbori održavaju odvojeno od republičkih, zaštita izbornih prava **ostaje dvostepena**: zahtev za poništavanje glasanja se podnosi (lokalnoj) izbornoj komisiji u roku od 72 sata od nezakonite radnje ili odluke, a žalba će biti podneta višem sudu. Odredba da se žalbe podnose višem, a ne Upravnom sudu, stupaće na snagu godinu dana nakon donošenja zakona, odnosno u februaru 2023. godine. Do tog momenta, žalbe na odluke lokalnih komisija biti podnošene Upravnom sudu, kao i do sada.

¹⁰ Članovi 149 i 151 Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 14/2022

¹¹ Uputstvo o načinu podnošenja i postupanja u Republičkoj izbornoj komisiji po prigovorima i po zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu u inostranstvu (2022), Republička izborna komisija; dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additionalDocuments/996/48/Uputstvo%20-%20prigovori.pdf>

3.2. Sporovi u oblastima finansiranja kampanja i zloupotrebe javnih resursa

Pravni položaj, nadležnosti, organizaciju i rad Agencije za sprečavanje korupcije definiše **Zakon o sprečavanju korupcije** koji je usvojen 2019. godine, a zatim u nekoliko navrata izmenjen – poslednji put u februaru 2022. godine- Primena ovog zakona počela je 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. Oblast finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja regulisana je i **Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti** – ovaj propis prvi put je koherentno uredio oblast finansiranja 2011. godine, menjan je zatim 2014. i 2019. godine, da bi u februaru 2022. godine bio usvojen potpuno novi zakon sa novim odredbama.¹² Osim ova dva krovna zakona, zloupotreba javnih resursa regulisana je i posredno, drugim zakonima, kao što su Zakon o javnim preduzećima (veoma važan zakon zbog kritika opozicije u pogledu mogućih pritisaka na birače) i Zakon o osnovnim principima obrazovnog sistema, (zbog mogućih zloupotreba u obrazovnom sistemu).

Istim ovim zakonima, posredno i neposredno se uređuje i zaštita izbornih prava u oblastima u kojima ASK ima nadležnost.

3.2.1. Pravo na pokretanje postupka

U februaru 2022. usvojen je novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, a Zakon o sprečavanju korupcije pretrpeo je sitne izmene. Ovi novi/izmenjeni propisi ipak nisu bitno uticali na proces zaštite izbornih prava - tako se postupak zbog povrede Zakona o sprečavanju korupcije pokreće po prijavi bilo kog fizičkog ili pravnog lica, ili po službenoj dužnosti od strane Agencije za sprečavanje korupcije. Ovakav pristup pravnom leku predstavlja dobro rešenje jer omogućava građanima da traže pravni lek kada dođe do kršenja pravila finansiranja kampanje ili zloupotrebe javnih resursa tokom predizbornog perioda.

3.2.2. Rokovi za pokretanje postupaka i za odlučivanje

Prijava nepravilnosti mora da bude predata u **pismenom obliku** i da sadrži sve detalje koji su potrebni za donošenje odluke – ime, prezime i adresu podnosioca, detalje o licu ili predstavniku institucije koja je učinila nepravilnosti, činjenice o prigovoru i potpis. Prijave se podnose odmah nakon njihovog uočavanja, odnosno odmah nakon što se dogode.

¹² Pogledati sekciju Novi pravni okvir i nova rešenja propisana ovim zakonom.

Rok za odlučivanje Agencije je **5 dana** od momenta pokretanja procedure, a zaštita prava u ovim predmetima je dvostepena, pa se tako protiv odluke Agencije može uložiti **žalba Upravnom sudu**.

Agencija postupa i po **predstavkama**, odnosno na osnovu pismenih obraćanja fizičkih ili pravnih lica Agenciji, zbog sumnje u korupciju. Prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, postupak u kome se odlučuje da li postoji povreda ovog zakona i izriču mere, pokreće i vodi Agencija **po službenoj dužnosti i na osnovu prijave fizičkog ili pravnog lica** (uključujući ovde i prijave političke stranke, koalicije političkih stranaka ili grupe građana koja je podnositelj proglašene izborne liste, odnosno predlagajući kandidata na izborima). Svoje rešenje o povredi zakona u izbornoj kampanji Agencija donosi u roku od 5 dana od momenta kada obvesti subjekta o prijavi, a među merama koje izriče nalaze se mera upozorenja ukoliko je reč o nedostacima koji se mogu otkloniti, odnosno pokretanje prekršajnog postupka ako subjekat ne postupi po meri upozorenja.

Zakon ne propisuje nikakve detalje o **vrstama dokaza koji se mogu koristiti u postupku** i ne zahteva da dokazi budu obavezan deo prijava, za razliku od žalbi i zahteva koji se upućuju LIK-u ili RIK-u. Kada je u pitanju postupak, **nema zatvorenih ili javnih rasprava** – službeno lice ili predstavnik okriviljenog organa može se izjasniti o činjenicama i dokazima protiv njega i izneti činjenice i dokaze u sopstvenu korist, ako ih ima. Sve odluke moraju biti **objavljene na sajtu ASK** – 24 sata od donošenja odluke u slučaju kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, dok ne postoji rok za objavljivanje odluka u slučaju da Zakon o sprečavanju korupcije je prekršena.

3.3. Krivična dela protiv izbornih prava

Krivična dela protiv izbornih prava izdvojena su u posebnu glavu (XV) Krivičnog zakonika¹³ 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);

¹³ 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

- ▶ 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. Ovde je važno napomenuti da se često mogu dogoditi neka **preklapanja nadležnosti između krivičnih dela i drugih procesa rešavanja izbornih sporova**: višestruko glasanje/korišćenje više od jednog glasačkog listića na istim izborima dovodi do ponistištanja glasanja u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika, ali i predstavljaju krivično delo prema Krivičnom zakoniku. Da bi se osigurala efikasnost procesa rešavanja izbornih sporova, važno je u ovim slučajevima identifikovati prirodu navoda i **adekvatno odrediti nadležnost kako bi se mogao tražiti odgovarajući pravni lek**. U zavisnosti od vrste postupka, standard dokaza se takođe može razlikovati – u krivičnim postupcima mogu biti potrebni dodatni dokazi da bi se donela osuđujuća presuda.

U vezi sa ovim krivičnim delima, 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, sudske rešenih predmeta.¹⁴

¹⁴ Detaljna analiza problema u vezi sa krivičnim delima protiv izbornih prava dostupna je u analizi Izborna pravda: ovde, sada, sutra – slučaj Srbija (2021), Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd; dostupno na: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-SER.pdf_EN; http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-EN.pdf

4.

Ključni nalazi: administrativni sporovi i nepravilnosti na biračkim mestima – rad izbornih komisija i Upravnog suda

Za potrebe detaljne i dubinske analize pravičnosti, efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti rada izbornih komisija i Upravnog suda, kao tela nadležnih za odlučivanje o administrativnim sporovima i zahtevima za poništavanje glasanja, analizirana su sva rešenja, odluke i presude u periodu od raspisivanja izbora, zaključno sa proglašenjem konačnih rezultata 05. jula 2022. godine. Ovo je obuhvatilo **analizu 709 prvostepenih postupaka** (pred izbornim komisijama, na lokalnom i republičkom nivou), **541 drugostepenih postupaka** (pred Republičkom izbornom komisijom ili pred Upravnim sudom, u zavisnosti od nivoa izbora¹⁵ i predmeta spora) i **45 trećestepenih postupaka** (pred Upravnim sudom) – **zbirno 1.295 rešenja i presuda.**

¹⁵ Podsećanja radi, zaštita izbornih prava na lokalnom nivou je dvostepena – nakon odbijenog ili odbačenog zahteva za poništavanje glasanja, podnositelj žalbu protiv rešenja lokalne izborne komisije dostavlja direktno Upravnom суду. U slučaju republičkih izbora (parlamentarnih ili predsedničkih), na rešenje lokalne izborne komisije najpre se ulaže prigovor Republičkoj izbirnoj komisiji, a zatim i žalba Upravnom суду.

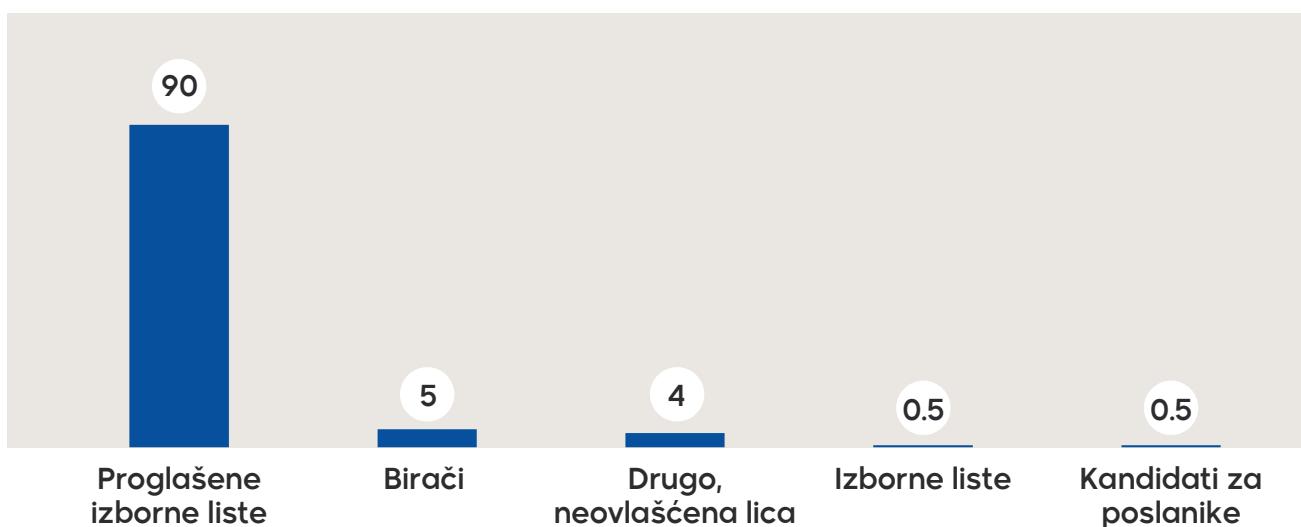
Ovde je važno dati nekoliko metodoloških napomena – analizirane su one presude i ona rešenja koja su bila javno dostupna na sajtu Republičke izborne komisije (u sekciji Prigovori po prvi put su bile dostupne sve odluka i sva rešenja svih lokalnih izbornih komisija i RIK-a) i na sajtu Upravnog suda, zaključno sa 20.06.2022. godine. Navođenjem da je analizirano 709 zahteva i prigovora u prvom stepenu, odnosno 1.295 ukupno, ne tvrdi se da je to precizan broj pokrenutih i sprovedenih postupaka, jer postoji mogućnost da neki od njih nisu pravovremeno ili nisu uopšte postavljeni na stranici RIK-a i da posledično nisu obuhvaćeni procesom prikupljanja podataka i analizom. Istovremeno, navedeni brojevi ne podrazumevaju automatski da je nepravilnostima bilo obuhvaćeno 709 biračkih mesta, jer se analizirani postupci odnose i na administrativne sporove, pri čemu su neki od postupaka obuhvatili veći broj biračkih mesta, dok su neka biračka mesta bila predmet više različitih postupaka.

Od 709 postupaka pokrenutih u prvom stepenu zaštite izbornih prava, **541 je izjavljeno zbog nepravilnosti u sprovođenju lokalnih izbora**, od čega je čak 97% evidentirano u Beogradu. Ostali postupci odnosili su se na predsedničke i/ili parlamentarne izbore, odnosno na republički nivo, pri čemu je ovde važno navesti i zapažanje da je u značajnom broju slučajeva bilo **izuzetno teško utvrditi na koji nivo izbora su se odnosili** – da li na predsednički, parlamentarni, ili na oba.

4.1. Podnosioci / učesnici u postupku zaštite izbornih prava

 **Podnosioci zahteva i prigovora bile su dominantno proglašene izborne liste, dok birači nisu bili aktivni u procesu zaštite izbornih prava.**

Grafikon 1. Podnosioci zahteva i prigovora u prvom stepenu, %



Naime, od 709 postupaka pokrenutih u prvom stepenu na svim nivoima izbora, čak 636, odnosno **90% inicirali su podnosioci proglašenih izbornih lista**.

Tabela 2. Podnosioci zahteva u I stepenu – proglašene izborne liste, u apsolutnim brojevima (ukupno: 636)

PROGLAŠENA IZBORNA LISTA	#
Marinika Tepić – Ujedinjeni za pobedu Srbije (Stranka slobode i pravde, Narodna stranka, Demokratska stranka, DZVM VMDK, Stranka Makedonaca Srbije, Pokret slobodnih građana, Udruženi sindikati Srbije „Sloga“, Pokret za preokret, Pokret slobodna Srbija i Vlaška stranka ¹⁶	350
Boris Tadić – Ajmo ljudi – Socijaldemokratska stranka – Nova stranka – 1 od 5 miliona – Tolerancija Srbije – Ujedinjeni pokret zelenih Srbije – Bošnjačka građanska stranka – Stranka Crnogoraca ¹⁷	218
Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Čuta – Ne davimo Beograd – Nebojša Zelenović ¹⁸	40
Druge proglašene liste: liste Dveri - Pokret obnove Kraljevine Srbije, Ruski manjinski savez, Koalicija Albanaca Doline, Zavetnici, Demokratska stranka Srbije - Pokret obnove Kraljevine Srbije, Dosta je bilo, nekoliko lokalnih grupa građana i lista, ali i Savez vojvođanskih Mađara i Socijalistička partija Srbije	<30

Tek **svaki dvadeseti podnositelj prigovora ili zahteva bio je birač** (5%, 34 postupaka), što ukazuje da birači nisu u dovoljnoj meri svesni svojih prava, ali ni procedura i koraka u procesu zaštite izbornih prava. Ovaj zaključak praktično potvrđuje nalaze iz istraživanja javnog mnjenja sprovedenog tokom 2021. godine, kada je svega 24% građana znalo da ima pravo na podnošenje prigovora, a čak 90% nije znalo kako se podnosi prigovor.¹⁹ U trenutku sprovođenja istraživanja, propisi koji su uređivali zaštitu izbornih prava bili su na snazi duže od 10 godina. U ovakovom kontekstu, ne čudi nisko učešće građana u rešavanju izbornih sporova, posebno ako se u obzir uzme činjenica da je novi zakonodavni okvir stupio na snagu dva meseca pred održavanje izbora i da je predstavljao potpunu nepoznanicu (uprkos tome što su učinjeni izvesni koraci da se građanima olakša učešće u ovom procesu). U prilog ovome govore i nalazi da je u svega 4 slučaja pokrenutih od strane građana dostavljena neka vrsta dokaza dok je 30 postupaka bilo zasnovano **isključivo na navodima birača** da je neka radnja ili odluka bila nezakonita, te da je čak 26 postupaka odbačeno u prvoj instanci – većina zbog istovremene nepotpunosti i činjenice da su

¹⁶ U daljem tekstu: koalicija Ujedinjeni za pobedu Srbije.

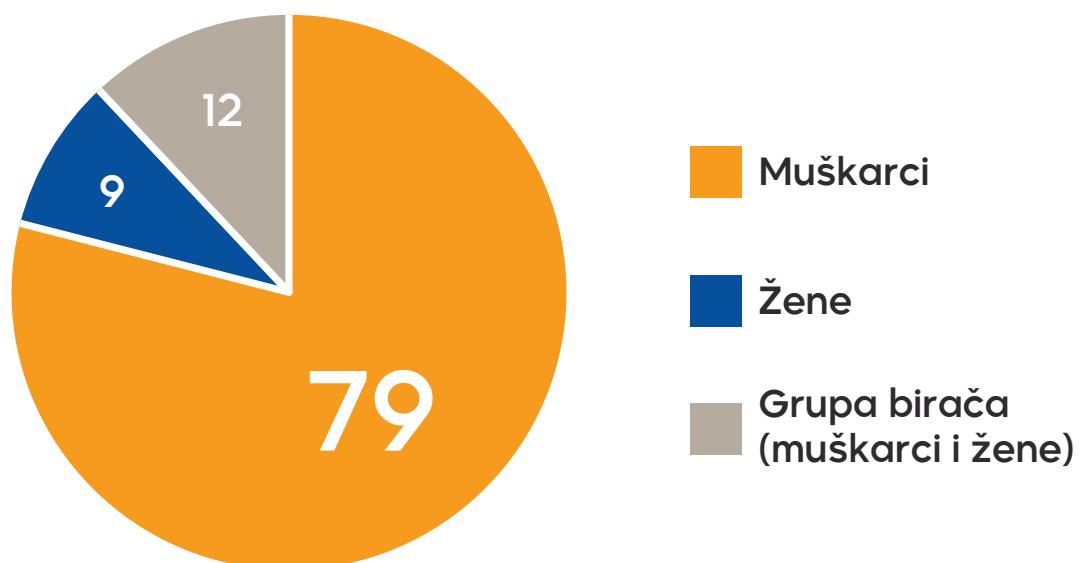
¹⁷ U daljem tekstu: koalicija Ajmo ljudi.

¹⁸ U daljem tekstu: koalicija Moramo.

¹⁹ Izborna pravda: ovde, sada, sutra – slučaj Srbija (2021), Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd; dostupno na: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-SER.pdf, EN: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-EN.pdf

postupke pokretala lica koja na to nisu imala pravo. Preostalih 8 zahteva ili prigovora je u prvom stepenu odbijeno kao neosnovano. Drugim rečima, nijedan analizirani postupak koji je pokrenut od strane birača nije bio „uspešan“ u praksi i nije doveo do poništavanja odnosno ponavljanja odluke ili radnje, što potvrđuje prethodni zaključak o niskom poznavanju procedura, pravila, ali i sopstvenih prava i obaveza u izbornom procesu. Ono na šta je potrebno skrenuti pažnju je i **nesrazmerno nizak broj žena koje su učestvovale u procesu zaštite izbornih prava**. Od ukupno 34 zahteva ili prigovora upućenih izbornim komisijama u prvom stepenu, čak 27 (80%) su izjavili muškarci, četiri su izjavljena od strane grupe birača (11%), a svega tri (9%) su izjavile žene.

Grafikon 2. Polna struktura birača koji su učestvovali u procesu zaštite izbornih prava, %



Osim proglašenih izbornih lista i birača, u procesu zaštite izbornih prava učestvovali su i **kandidati za narodne poslanike i izborne liste**, kao stranke sa zakonskim ovlašćenjem za ovaj proces – ukupno devet puta.

Konačno, **30 postupaka pred izbornim komisijama pokrenule su stranke bez legitimacije za takve radnje**. Među njima je najviše bilo članova biračkih odbora (17), a zatim posmatrača (7), dok su po tri zahteva podneli članovi lokalnih izbornih komisija i članovi stranaka ili opštinskih odbora stranaka. Ovde je važno dati i napomenu da su neki od ovih sporova zapravo *protivno propisima* pokrenuti od strane izbornih komisija, na osnovu priloga predatih od strane članova biračkih odbora ili posmatrača uz izborni materijal, ali da su u postupcima pred komisijama tretirani kao da su ih podnela neovlašćena lica. Ovaj nalaz važan je jer ponovo ukazuje na nepoznavanje procedura i propisa, odnosno potrebu da se na ovom pitanju radi aktivno i dugoročno u predstojećem periodu.

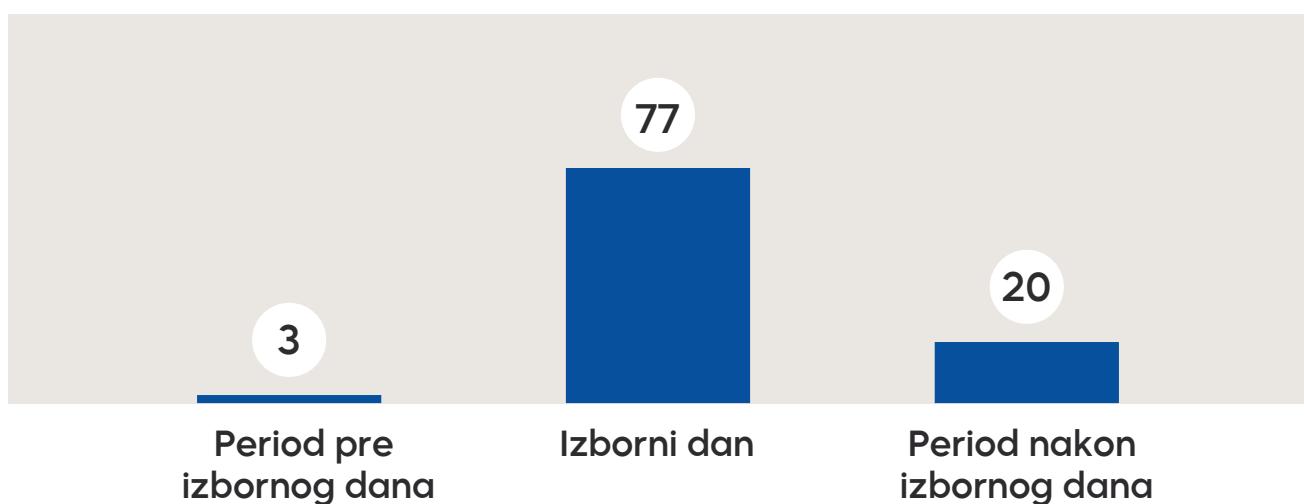
4.2. Predmeti zahteva i prigovora



Zahtevi za poništavanje glasanja, prigovori i žalbe podnošeni su u najvećoj meri „generički“ i „masovno“, u svim instancama. Praksa pokazuje nedovoljno razumevanje procedura i pravila od strane podnositelja.

Od početka izbornog procesa, najveći obim zahteva i prigovora odnosio se na nepravilnosti na biračkim mestima, odnosno na izborni dan – čak 548, odnosno 77%. Petina, tj. 142 prigovora odnosila na postizborni period, odnosno na rešenja o ispravljanju zapisnika na beogradskim izborima, dok se najmanji broj (19) odnosio na predizborni period, tj. na imenovanje članova komisija i/ili biračkih odbora i na proglašenje izbornih lista i/ili kandidata.

Grafikon 3. Broj postupaka prema fazi izbornog procesa, %



U skladu sa tim, predmeti prigovora mogu se grupisati na sledeći način:

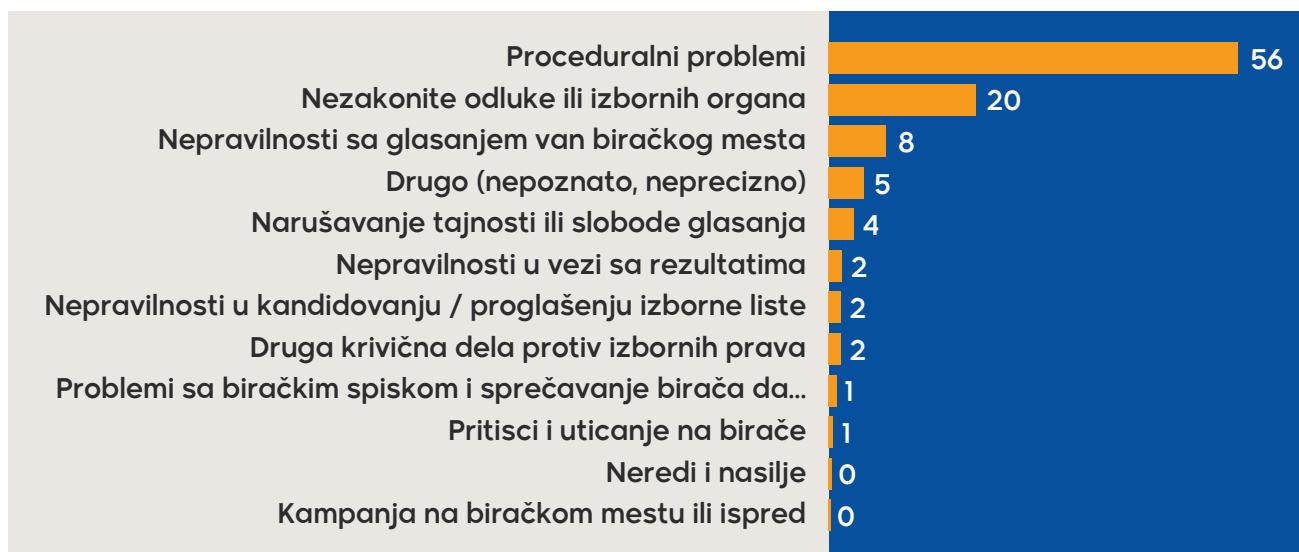
- ▶ Najviše zahteva i prigovora podneto je zbog proceduralnih problema, odnosno nepoštovanja procedura – 397 ili 56%. Ovi postupci obuhvataju propuste u vezi sa organizacijom i sprovođenjem glasanja, kao što su pečaćenje glasačke kutije ili neadekvatno popunjavanje kontrolnog listića; ali i propust da se ispravno popune obrasci ili potvrde, ili da se one dostave u sklopu izbornog materijala. Najveći udeo ovih postupaka čine prigovori koalicije Ajmo ljudi, koji su podneli oko dve stotine identičnih ili veoma sličnih prigovora zbog nepoštovanja procedura na biračkim mestima,²⁰ kao i koalicije Ujedinjeni za pobedu Srbije jer primedbe nisu dostavljene uz zapisnike o radu biračkih odbora (oko 150);
- ▶ Prigovori zbog nezakonitih odluka ili radnji izbornih organa čine drugu najčešću grupu postupaka (143, odnosno 20%), uz napomenu da ovaj broj generiše „talas“ prigovora koalicije Ujedinjeni za pobedu Srbije na rešenja o ispravljanju zapisnika u Beogradu;

²⁰ U svakom prigovoru navedeno je da nedostaje kontrolni listić, da nedostaju potvrde o glasanju van biračkih mesta ili da nisu pravilno popunjene.

- ▶ Treći najčešći predmet prigovora i zahteva za poništavanje glasanja predstavljaju nepravilnosti u glasanju van biračkog mesta (56 postupaka, oko 8%), podneti zbog sumnje u manipulacije u prijavljivanju birača za glasanje van biračkog mesta i u sprovođenju glasanja van biračkog mesta;
- ▶ Sledi grupa postupaka koja je pokrenuta zbog narušavanja tajnosti ili slobode glasanja (25, 3%), tj. zbog vođenja paralelnih evidencija birača, fotografisanja procesa glasanja, bugarskog voza i drugih nepravilnosti sličnog tipa.

Svi ostali osnovi za pokretanje postupaka zastupljeni su u značajno manjem obimu i odnose se na **nepravilnosti u vezi sa rezultatima** (loše popunjeni zapisnici, teške greške u zapisnicima o radu biračkih odbora i slično), druga **krivična dela u oblasti izbornih prava** (ucene, pretnje, omogućavanje nepoznatim licima da glasaju), **nepravilnosti u kandidovanju i/ili proglašenju izbornih lista** (i na utvrđivanje statusa izborne liste nacionalne manjine), **probleme sa biračkim spiskom i sprečavanje birača da glasaju, nerede, kampanju na biračkim mestima i pritiske i ucene**. Osim njih, evidentirano je i oko 5% postupaka u kojima nadležne izborne komisije nisu objavile ili navele predmet zahteva ili prigovora, već samo rešenja, usled čega je nemoguće utvrditi zbog čega su pokrenuti postupci. Ovde je važno spomenuti da je pri analizi prigovora i zahteva uočeno i da su podnosioci često propuštali da navedu tačan opis nepravilnosti, već su se uopšteno pozivali na „navode iz zapisnika“, što je otežalo identifikaciju predmeta prigovora.

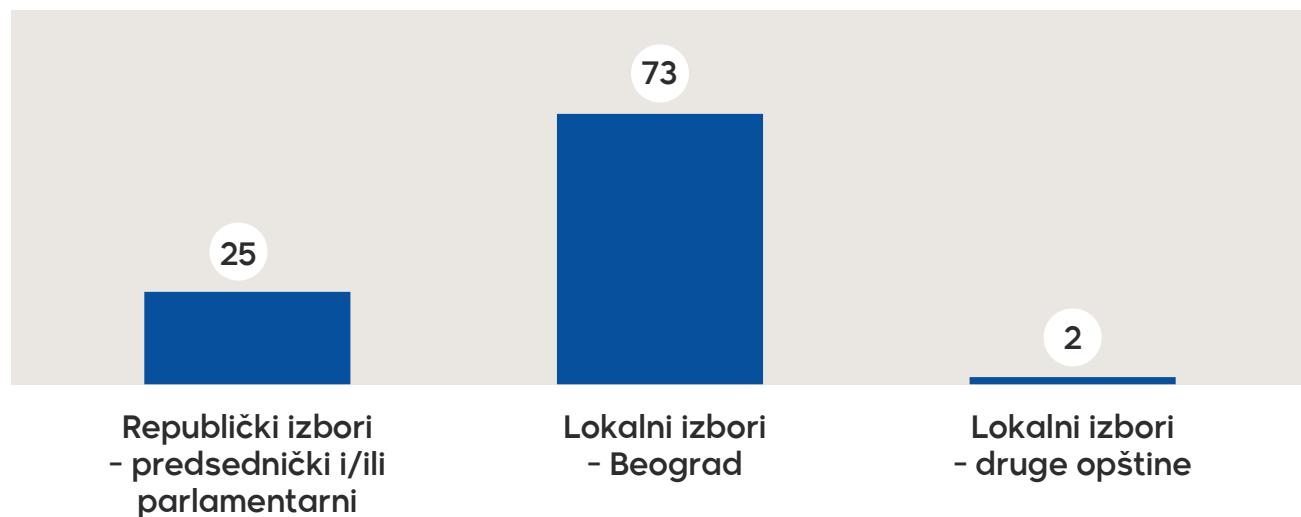
Grafikon 4. Osnovi za pokretanje postupaka pred izbornim komisijama, %



Od 709 postupaka pokrenutih u prvom stepenu zaštite izbornih prava, **541 je izjavljeno zbog nepravilnosti u sprovođenju lokalnih izbora**, od čega je čak 97% evidentirano u Beogradu. Ostali postupci odnosili su se na predsedničke i/ili parlamentarne izbore, odnosno na republički nivo, pri čemu je ovde važno navesti i zapažanje da je u značajnom broju slučajeva bilo **izuzetno teško utvrditi na koji nivo izbora su se odnosili** – da li na predsednički, parlamentarni, ili na oba. U tom smislu, uočena je izvesna **politizacija ovog procesa**, s obzirom na to da je evidentiran značajan broj zahteva za poništavanje glasanje

zbog nepravilnosti koje su po prirodi stvari teške i utiču na celokupno glasanje – a ipak, podnosioci su zahtevali poništavanje glasanje samo na parlamentarnim, ali ne i na predsedničkim izborima (koji su bili rešeni u prvom krugu). U prilog ovome govori i ekstremno veliki udeo postupaka koji su pokrenuti i sprovedeni u Beogradu, gde je preliminarna procena rezultata pokazivala 55 mandata za vladajuće stranke i 55 mandata za opoziciju u najširem smislu – u ovom kontekstu, **beogradska izborna komisija je „podnela“ 73% svih slučajeva zaštite izbornih prava u prvom stepenu**. Ovo je važno jer dovodi u pitanje osnovne principe na kojima sistem zaštite izbornih prava treba da počiva, odnosno njegovu pravičnost, efikasnost i efektivnost.

Grafikon 5. Broj podnetih zahteva ili prigovora u odnosu na nivo izbora, %



Ono što se izdvaja kao važan nalaz je i činjenica da su **prigovori i zahtevi podnošeni tipski i masovno, u nekoliko navrata**: koalicija Ujedinjeni za pobedu Srbije podnela je više od 140 istih prigovora na lokalnom nivou (u Beogradu) nakon što je uvidom u izborni materijal utvrdila da primedbe nisu dostavljene uz zapisnik o radu biračkog odbora, ali i oko 140 prigovora na rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora, dok je istovremeno koalicija Ajmo ljudi podnela više od 200 praktično identičnih prigovora zbog nepravilnosti u toku glasanja na različitim biračkim mestima, takođe u Beogradu.

Ovakav način učešća u rešavanju izbornih sporova uočen je i u **II stepenu zaštite prava**, pa su podnosioci takođe masovno i tipski podnosi žalbe Upravnom sudu – kako zbog kašnjenja u odlučivanju,²¹ tako i zbog nezadovoljstva odlukama lokalnih komisija. Na ovaj način i lokalne izborne komisije i Upravni sud ponovo su se suočavali sa **velikim brojem postupaka o kojima su morali da reše „odjednom“**, kao i u prethodnom izbornom ciklusu. Istovremeno, važno je ovde navesti i da je ovakav pristup **rezultirao značajnim brojem grešaka** u postupcima podnositaca, kao što su podnošenje više prigovora zbog iste vrste nepravilnosti na jednom biračkom mestu ili ulaganje žalbe na jedno rešenje, a

²¹ Kao što je prikazano u daljem tekstu, Gradska izborna komisija kasnila je sa donošenjem rešenja po prigovorima usled činjenice da je vršena komisijska kontrola zapisnika o radu biračkog odbora. Ova kontrola pokrenuta je na zahtev koalicije Ujedinjeni za pobedu Srbije, na osnovu novog zakonodavnog okvira.

pozivanje na potpuno drugo rešenje u obrazloženju žalbe, što je dodatno opteretilo izborni proces. Poslednje pomenuto uticalo je suštinski i na **produženje rokova zaštite izbornog prava**, jer je Upravni sud davao dodatne rokove podnosiocima da isprave i upotpune svoje žalbe (na primer, da isprave broj odluke ili rešenja, ukoliko su se greškom pozivali na više različitih).²² Ova praksa je pohvalna i u skladu je sa dobrom međunarodnom praksom, po kojoj se podnosiocima akata daje prilika da isprave nedostatke u žalbama, odnosno da ih dopune ili izmene, što pozitivno utiče na celokupan proces. Nažalost, ovakvu praksu nemaju Republička izborna komisija ni lokalne izborne komisije.²³ Na kraju, dešavalo se i da su žalioci žalbe izjavljivali Upravnom суду preko Republičke izborne komisije, a ne neposredno, zbog čega su ove žalbe odbacivane kao neblagovremene.²⁴ Ovakva praksa može biti posledica nedostatka znanja kod građana, ali i nedavnih promena u zakonodavnom okviru sa kojima se učesnici u izbornim sporovima nisu adekvatno upoznali.

Konačno, važno je ovde navesti da su određeni postupci koji su pokrenuti u procesu zaštite izbornih prava jasno ukazali da **podnosioci ne poznaju u dovoljnoj meri procedure i propise**. Kao dva pokazatelja ovog zaključka izdvajamo: (1) podnošenje prigovora umesto zahteva, odnosno pogrešno nazivanje postupaka pred lokalnim izbornim komisijama, što je u nekim slučajevima dovodilo do automatskog odbacivanja²⁵ i (2) podnošenje zahteva u kojima su kao nezakonitosti navođene procedure ili radnje koje su zakonite i kao takve utvrđene novim propisima.

Primer iz prakse, prigovor vs zahtev: jedan birač, lice sa invaliditetom, podneo je prigovor lokalnoj izbirnoj komisiji u kome je naveo da mu nije omogućeno da glasa jer mu birački odbor nije obezbedio prevoz do glasačkog mesta. Birač nije iskoristio svoje pravo na glasanje van biračkog mesta.²⁶ Izbirna komisija je uvidom u sadržaj prigovora utvrdila da je reč o zahtevu za poništavanje glasanja izjavljenom strane birača koji smatra da je neosnovano sprečen da glasa, pa ga je kao takvog uzela u razmatranje i očekivano donela rešenje kojim je odbila zahtev.



²² U nekim slučajevima, nisu ispravljeni nedostaci žalbi, pa su ovi postupci odbacivani pred Upravnim sudom.

²³ Više informacija o ovom pitanju pogledati u: Vickery Chad and Ellena Katherina, *Election Investigation Guidebook*, International Foundation for Electoral Systems (2020), Arlington, strane 26-27

²⁴ Ovakva praksa može kreirati percepciju pristrasnosti u radu ovih tela i može rezultirati manjkom poverenja u rad institucija i proces zaštite izbornih prava.

²⁵ Iako su zahtevi ispunjavali bazične kriterijume i sadržavali sve elemente, odbacivani su usled činjenice da su naslovljeni kao prigovori, a ne zahtevi. Više reči o ovom problemu u sledećem odeljku, rad izbirnih komisija.

²⁶ Prema Zakonu, glasanje van biračkog mesta odnosi se na birače koji zbog teške bolesti, starosti ili invaliditeta nisu u mogućnosti da glasaju na biračkom mestu. Oni mogu glasati van biračkog mesta, na području koje pokriva biračko mesto, ako o tome obaveste LIK najkasnije 72 sata pre dana glasanja, a najkasnije do 11 časova na dan glasanja, ili birački odbor na dana glasanja, najkasnije do 11 časova.

Primer iz prakse, pokretanje postupaka zbog zakonitih radnji: jedna lokalna izborna komisija primila je istovremeno više od 20 zahteva u kojima se tražilo poništavanje glasanja na različitim biračkim mestima jer je sprovedeno glasanje van biračkog mesta, što je, po navodima podnosioca, predstavljalo „očiglednu zloupotrebu zakonskih ovlašćenja i nepravilnost tokom glasanja i ponašanje suprotno cilju donošenja ovakve zakonske odredbe“. Svi zahtevi su odbijeni kao neosnovani jer je utvrđeno da nije bilo nepravilnosti (glasanje van biračkog mesta jasno je uređeno zakonima), ali je podnositac ipak uložio prigovor Republičkoj izbornoj komisiji protiv svakog rešenja o odbijanju zahteva. RIK je potvrdio rešenja lokalne izborne komisije i odbio sve prigovore kao neosnovane.



4.3. Rad izbornih komisija i Upravnog suda i njihova efektivnost



Analiza pokazuje izraženu neu jednačenu praksu u radu lokalnih izbornih komisija u procesima zaštite izbornih prava, kao i zauzimanje usko formalnog pristupa u odlučivanju, što narušava efektivnost rešavanja izbornih sporova.

Lokalne izborne komisije osnovane su u svim jedinicama lokalne samouprave neposredno pred održavanje izbora u aprilu, kao organ za sproveđenje izbora koji, između ostalog, odlučuje o zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sproveđenja glasanja. Ove komisije su zapravo opštinske, gradske i izborne komisije gradskih opština Grada Beograda i funkcionišu u stalmom i proširenom sastavu u sproveđenju i republičkih i lokalnih izbora. U potpuno novom pravnom okviru, **lokalne izborne komisije prvi put su se suočile sa direktnim rešavanjem u procesima zaštite izbornih prava i na republičkom nivou izbora**, što je uticalo na konačnu ocenu kvaliteta ovog procesa tokom aprilske izbora. U tom smislu, prikupljeni podaci pokazali su da postoji nekoliko osnova za ocenu da postoji izražena neu jednačena praksa u radu lokalnih izbornih komisija kada je reč o procesima zaštite izbornih prava. Ovde će biti ilustrovana tri primera: (1) osnov za pokretanje postupka; (2) prihvatljivi dokazi; (3) pravni status i postupci pokrenuti od strane LIK-ova.

Osnov za pokretanje postupka: Prvi primer kojim se ovo ilustruje odnosi se na **tumačenje primedbi uz zapisnik o radu biračkog odbora**. Naime, novi obrasci propisuju da se uz zapisnik o radu biračkog odbora (kao ključni dokument koji dokazuje sprovedene radnje na biračkom mestu i kvalitet izbornog dana) mogu dostaviti **primedbe članova biračkog odbora**. Ove primedbe mogu sadržati navode o svim nepravilnostima koje su se dogodile, o činjenicama koje su od značaja za tok ili rezultate glasanja i slično i dostavljaju se kao prilog uz zapisnik. Postojanje primedbi navodi se u samom zapisniku. Tako su neke lokalne izborne komisije potpuno iznenađujuće tumačile **primedbe uz zapisnik o radu biračkog odbora kao zahteve za poništavanje glasanja**, i po pravilu ih odbacivale kao izjavljene

od strane neovlašćenih lica ili kao nepotpune. Ova praksa odlučivanja o primedbama uz zapisnik kao o zahtevima za poništavanje glasanja uočena je u kod tri lokalne izborne komisije i problematična je jer su izborne komisije na ovaj način sebi davale **ovlašćenje da po službenoj dužnosti pokreću postupke zaštite izbornih prava**, protivno zakonu.²⁷ Istovremeno, ovakve radnje izbornih komisija dodatno su opteretile izborni proces jer su podrazumevale rešavanje po postupcima koji su automatski odbacivani kao nepotpuni i izjavljeni od strane neovlašćenih lica. Sa druge strane, najveći broj komisija je u skladu sa propisima ovaj papir razmatrao kao dokaz u slučajevima već podnetih zahteva za poništavanje glasanja. Na suprotnoj strani spektra po ovom pitanju nalazi se tumačenje jedne druge lokalne izborne komisije, kojoj u određenom broju slučajeva uopšte nisu ni dostavljene primedbe uz zapisnik o radu biračkog odbora, iako je u samom zapisniku naznačeno da postoje. Ova komisija je u svom obrazloženju navela da „*okolnost da u izbornom materijalu nedostaju primedbe članova biračkog odbora, za koje je u samom Zapisniku konstatovano da postoje, ne predstavlja, dakle, nepravilnost*“, te da „*činjenica da je u Zapisniku (...) zaokruženo „da“ kao konstatacija da je neko od članova biračkog odbora imao primedbe (...), ne znači da su te primedbe zaista i sačinjene u vidu posebnog priloga, niti da su predate komisiji.*“ Bez ulaženja u ispravnost ili legitimnost ovakvog obrazloženja, važno je ukazati da postoji određena vrsta **pravne nesigurnosti koja proističe iz dijametalno suprotnog postupanja izbornih komisija** u navedenim situacijama – jedna grupa organa tumačila ih je kao osnov za pokretanje postupaka, druga kao eventualni dokaz, a treća ih nije ni razmatrala niti ih je smatrala delom izbornog materijala.

Primer iz prakse, primedbe kao osnov za pokretanje postupka ex officio: jedna lokalna izborna komisija je u po primopredaji izbornog materijala, uvidom u izborni materijal utvrdila da je uz Zapisnik o radu biračkog odbora priložena primedba od strane člana proširenog sastava biračkog odbora. Iako primedbe uz zapisnik predstavljaju deo izbornog materijala, opštinska izborna komisija je ex officio pokrenula postupak zaštite izbornih prava i primedbe tretirala kao zahtev za poništavanje glasanja. Kako ovaj dokument nije sadržao sve elemente propisane zakonom, odnosno dokaze i kontakt podatke podnosioca (jer nije ni podnet kao zahtev za poništavanje glasanja), komisija je ustanovila da je on nepotpun, ali i podnet od strane neovlašćenog lica – jer ga je „inicirao“ član biračkog odbora koji nema zakonsku legitimaciju da podnosi zahteve za poništavanje glasanja.



Prihvatljivi dokazi: Sličan nalaz primenljiv je i u slučaju **zapisnika o radu posmatrača**, kao dokumenta koji sadrži podatke o predstavnicima posmatrača koji su pratili rad biračkog odbora i njihove eventualne primedbe – uočena je nejednaka praksa u radu, pa su neke komisije ovaj dokument zanemarivale, a neke tumačile kao osnov za pokretanje postupka.

²⁷ *Ovo ne treba mešati sa poništavanjem glasanja po službenoj dužnosti, kako je objašnjeno u prethodnim poglavljima.*

Pravni status i postupci pokrenuti od strane LIK-ova: Kao i u slučaju primedbi na zapisnik o radu biračkog odbora, i u slučaju zapisnika o radu posmatrača se izborna komisija upuštala u pokretanje postupka i odlučivanje o zaštiti izbornih prava na osnovu službene dužnosti, koja kao pravo nije propisana u zakonu. Ono što je ovde specifičnost je što se jedna lokalna komisija umesto odbacivanja postupaka zapravo upuštala u razmatranje predmeta prigovora i odbacivala ih kao neosnovane, jer nisu dostavljeni dokazi koji bi potvrdili navode. Povezan sa ovim poslednjim navodom je i nalaz da su komisije u više slučajeva **odlučivale o suštini spora iako su zahtevi izjavljivani od strane neovlašćenih lica i samim tim nisu mogli da budu predmet takvog odlučivanja**. Tako su neke komisije zahteve ili prigovore koje su izjavljivali članovi biračkih odbora ili posmatrači odbijale, dok su ih druge odbacivale. Iako ova razlika u postupanju nema uticaja na konačni ishod postupaka, važno je osigurati puno poštovanje normi, propisa i zakonodavnog okvira, jednakost postupanja i pravednost u radu izbornih komisija.

Primer, izvod iz rešenja jedne lokalne izborne komisije po „prigovoru“ birača zbog nepravilnosti u sprovođenju izbora: „Imajući u vidu odredbe člana 151 Zakona o izboru narodnih poslanika jasno proističe da je prigovor pravno sredstvo koje se podnosi isključivo Republičkoj izbirnoj komisiji, te je u tom smislu nedozvoljen, a imajući u vidu da je upućen Opštinskoj izbirnoj komisiji.“



Konačno, kao poslednji primer koji ukazuje na neujednačenu praksu u radu izbornih komisija, izdvajamo jednu lokalnu komisiju koja je primenjivala neku vrstu **istražnog postupka** u odlučivanju o izbornim sporovima, koji su po prirodi hitni i ne ostavljaju mogućnost za javna slušanja, saslušanja ili izvođenje dokaza. Naime, komisija je pri razmatranju zahteva za poništavanje glasanja podnetom od strane proglašene izborne liste podnela „*zahtev za izjašnjenje predsedniku navedenog biračkog mesta*“, koji je zatim dostavio odgovor na zahtev za izjašnjenje. Izostanak istražnog postupka nije u skladu sa dobrom praksom, niti sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Komisija je ovo izjašnjenje i izborni materijal koristila kao osnov za donošenje odluke. Iako su kasnije ove odluke potvrđene u II i III stepenu zaštite, nejednako postupanje komisija u slučajevima zaštite izbornih prava u praksi dovodi do pravne nesigurnosti, zbog čega je važno obezbediti jednaku primenu prava postupanju lokalnih izbornih komisija i osigurati efektivnost postupaka, odnosno pravo na pisano, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna.

Upravni sud je radio efikasno i u skladu sa zakonom predviđenim rokovima. Iako su neke odluke Suda bile osporavane u javnosti (posebno ona koja se odnosi na određivanje statusa nacionalne manjine jednoj izbornoj listi), analiza pokazuje da su sve odluke bile **zasnovane na zakonu, uz strog i usko formalni pristup**. Kako se odlučivanje pred Upravnim sudom u izbornim sporovima odvija u skladu sa pravilima Zakona o upravnom postupku, zahtevi međunarodnih standarda za rešavanje izbornih sporova (uključujući pravo na razumno obaveštenje o tužbi, razumno priliku da se pripremi odbrana i pravo na pravičan i nepristrasan proces utvrđivanja činjenica, saslušanje i odlučivanje) moraju da se **procene u odnosu na odredbe ovog zakona**. Po ovom propisu, javne rasprave se ne nalažu kao obavezan deo postupka, a ne obezbeđuje se ni pristup informacijama u realnom vremenu. Sud je redovno objavljivao anonimizirane presude na odeljku svoje veb stranice posvećenom izbornim slučajevima, čime je delimično ostvarena i transparentnost u radu ovog tela.

4.4. Efikasnost odlučivanja i rokovi

 **Novouspostavljeni sistem zaštite izbornih prava omogućio je adekvatne rokove za pripremanje postupaka i prikupljanje dokaza, čime je pozitivno uticao na pravičnost postupka, ali je narušio i doveo u pitanje primenu principa efikasnosti.**

Od momenta održavanja izbora, 03. aprila 2022. godine, do momenta proglašenja konačnih rezultata beogradskih izbora proteklo je 36 dana (rezultati utvrđeni 09. maja); dan više je bio potreban za konačne rezultate predsedničkih izbora, dok se na utvrđivanje konačnih rezultata parlamentarnih izbora čekalo više od tri meseca (94 dana, do 05. jula). Ovo rekordno trajanje izbornog procesa posledica je nekoliko faktora:

- 1)** Na osnovu novog zakonodavnog okvira, po kome lokalna izborna komisija ima obavezu da donese rešenje kojim konstatiše da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja ili rešenje kojim poništava glasanje na biračkom mestu po službenoj dužnosti, usled administrativnih ili proceduralnih problema, glasanje je po ovoj proceduri ponovljeno na svim nivoima: beogradski izbori ponovljeni su na četiri biračka mesta 16. aprila i na još dva biračka mesta 21. aprila; predsednički izbori ponovljeni su na 35 biračkih mesta 16. aprila, a parlamentarni na 54 biračka mesta istog dana;²⁸
- 2)** Na beogradskim izborima GIK je otvarao džakove sa izbornim materijalom zbog velikog broja zahteva za poništavanje glasanja sa navodima o netačno utvrđenim rezultatima ili manipulacijama sa izbornim materijalom. Džakovi su otvarani nakon što je, osim velikog broja zahteva za poništavane glasanja, podnet i zahtev za kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku od 5% (tzv. mehanizam izazova). Mehanizam su pokrenule

²⁸ Za razliku od predsedničkih izbora, na kojima poništavanje i ponavljanje glasanja nije bilo od uticaja na konačni rezultat, ponovljeno glasanje na parlamentarnim i predsedničkim izborima uticalo je na finalnu raspodelu mandata.

liste Ajmo ljudi i Ujedinjeni za pobedu Beograda, nakon čega je formirana Komisija za uvid u izborni materijal.²⁹ Otvaranje džakova dovelo je do produžetka rokova za donošenje odluka po zahtevima, ali je istovremeno i dodatno opteretilo proces rešavanja izbornih sporova jer su podnosioci podneli žalbe Upravnom судu zbog nedonošenja odluke na vreme,³⁰ a kasnije su ulagali žalbe i protiv rešenja po prigovorima.

3) Konačno, kao rezultat uloženih zahteva za poništavanje glasanja, odnosno prigovora i žalbi u kasnijim postupcima, glasanje na parlamentarnim izborima na jednom biračkom mestu u Bujanovcu održano je čak pet puta – na izborni dan 03. aprila, nakon toga 28. aprila, 27. maja, 23. juna i konačno, 30. juna 2022. godine.

- ▶ Nakon prvog izbornog dana, glasanje je poništeno na osnovu zahteva Koalicije Albanaca Doline jer je kontrolni listić potpisao član biračkog odbora. Zahtev i prigovor su odbile lokalna i Republička izborna komisija, a Upravni sud je prihvatio žalbu i poništio rešenje i glasanje. *Na ovom glasanju, Koalicija Albanaca nije izborila mandat u Skupštini jer im je nedostajalo oko 400 glasova (glasalo 254 birača, 226 glasova za Koaliciju Albanaca Doline);*
- ▶ Glasanje održano 28. aprila poništeno je na zahtev Socijalističke partije Srbije jer je birački odbor omogućio glasanje licu koje nije imalo važeća dokumenta. Lokalna izborna komisija je odbila zahtev SPS-a za poništavanje glasanja, Republička izborna komisija je usvojila prigovor ove izborne liste, a Upravni sud je odbio žalbu Koalicije Albanaca na rešenje RIK i potvrdio odluku Republičke izborno komisije. *Na ovom glasanju, Koalicija Albanaca osvojila je mandat u Skupštini, a Socijalistička partija ga je izgubila (glasalo 697 birača, 677 glasova za Koaliciju Albanaca Doline).*
- ▶ Glasanje po treći put na istom biračkom mestu održano je 27. maja, a po zvaničnim rezultatima *Koaliciji Albanaca nedostajalo je 12 glasova za mandat (glasalo 618 birača, 598 glasova za Koaliciju Albanaca Doline)*, zbog čega je jedan mandat više u konačnoj raspodeli osvojila Socijalistička partija Srbije. Koalicija Albanaca pokrenula je postupak zaštite izbornih prava zbog niza nepravilnosti, uključujući i glasanje istog lica zbog koga je prethodni put poništeno glasanje (*podnositac je dostavio potvrdu MUP-a da to lice nema važeću ličnu kartu ili pasoš*). Lokalna i Republička izborna komisija odbile su zahtev/prigovor kao neosnovan, a Upravni sud je žalbu usvojio i poništio prethodne odluke.

²⁹ Ovo je rezultiralo izmenama 15 zapisnika o radu biračkih odbora, usled krupnih logičko-računskih grešaka ili drugih administrativnih propusta.

³⁰ Novi Zakon o lokalnim izborima (član 85) propisao je da se „žalba zbog toga što u propisanom roku nije doneta odluka o prigovoru može podneti u roku od 72 časa od isteka roka u kojem je trebalo da bude doneta odluka o prigovoru“. Ovim je promenjeno prethodno rešenje koje je podrazumevalo da se prigovor smatra usvojenim ukoliko nadležna komisija o njemu nije odlučila u definisanim rokovima. Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 14/2022

- ▶ Četvrto glasanje zakazano ta 23. jun nije održano - biračko mesto nije ni otvoreno jer članovi biračkog odbora nisu mogli da se dogovore o podeli uloga i o organizaciji glasanja. Kako je saopšteno, glavno pitanje je bila kontrola izvoda iz biračkog spiska, koja nije rešena ni posredovanjem članova RIK-a – nijedna od političkih partija nije želela da vođenje biračkog spiska i proveru ličnih dokumenata prepusti drugoj stranci. Pored toga, u jednom trenutku je stigla i dojava da je u prostorijama škole (gde se nalazilo biračko mesto) postavljena bomba. Posle svih ovih dešavanja, doneta je odluka da se glasanje uopšte neće održati. Peto glasanje zakazano je za 30. jun odlukom RIK-a.
- ▶ Peto glasanje, održano 30. juna, bilo je uspešno – članovi biračkog odbora nisu imali primedbe na glasanje, a nijedan birač ili izborna lista nisu podneli zahtev za poništavanje glasanja u predviđenom roku. *Koalicija Albanaca osvojila je mandat u Skupštini, a Socijalistička partija ga je izgubila (glasalo 725 birača, 698 glasova za Koaliciju Albanaca Doline).*

Svi prethodni faktori uticali su na percepciju **ekstremne sporosti i neefikasnosti sistema** u kome je potrebno tri meseca za proglašenje rezultata i započinjanje procesa formiranja predstavničkih tela. Istovremeno, analiza pokazuje da su praktično **sve odluke, rešenja i presude usvojene i objavljene blagovremeno: sve institucije poštovale su rokove za odlučivanje na svim nivoima zaštite izbornih prava i objavljivale ih u roku od najviše 72 sata od momenta prijema**. Izuzetak predstavlja situacija u Beogradu, gde je doneta odluka da se otvore džakovi sa izbornim materijalom i da se proveri stvarno stanje zbog velikog broja prigovora sa navodima da su rezultati netačno utvrđeni, odnosno zbog primene mehanizma „izazova“. U ovoj lokalnoj samoupravi, GIK je praktično odložio donošenje odluka po prigovorima, pa je o njima donosio odluke u proseku **nakon pet dana od momenta prijema prigovora**. Iako „opravdan“ vršenjem uvida u izborni materijal, ovakav rok za odlučivanje je u suprotnosti sa Zakonom o lokalnim izborima u kome se navodi da je *izborna komisija dužna da u roku od 72 časa od prijema prigovora donose rešenje po tom prigovoru i objavi ga na veb-prezentaciji*. Zbog neodlučivanja u roku, podnosioci prigovora podneli su i veliki broj žalbi Upravnom sudu, koji ih je odbio kao neosnovane, jer za ovu vrstu nepravilnosti nije propisana posledica.

Primer iz prakse, izvod iz presude Upravnog suda u vezi sa rokovima za odlučivanje: „Prilikom odlučivanja, sud je imao u vidu da je Gradska izborna komisija u Beogradu donela rešenje po prigovoru *nakon isteka roka propisanog navedenom odredbom člana 57 stav 3 Zakona o lokalnim izborima*,³¹ ali nalazi da navedeno nije od uticaja na drugačije odlučivanje u ovom izbornom sporu, budući da Zakonom o lokalnim izborima niti drugim propisima koji se na osnovu ovog zakona shodno primenjuju, nisu propisane pravne posledice zbog toga što je odluka o podnetom prigovoru podneta po proteku propisanog roka.“



³¹ *O prigovoru na glasanje na biračkom mestu odlučuje izborna komisija, koja je dužna da u roku od 72 časa od prijema prigovora donose rešenje po tom prigovoru i objavi ga na veb-prezentaciji.*

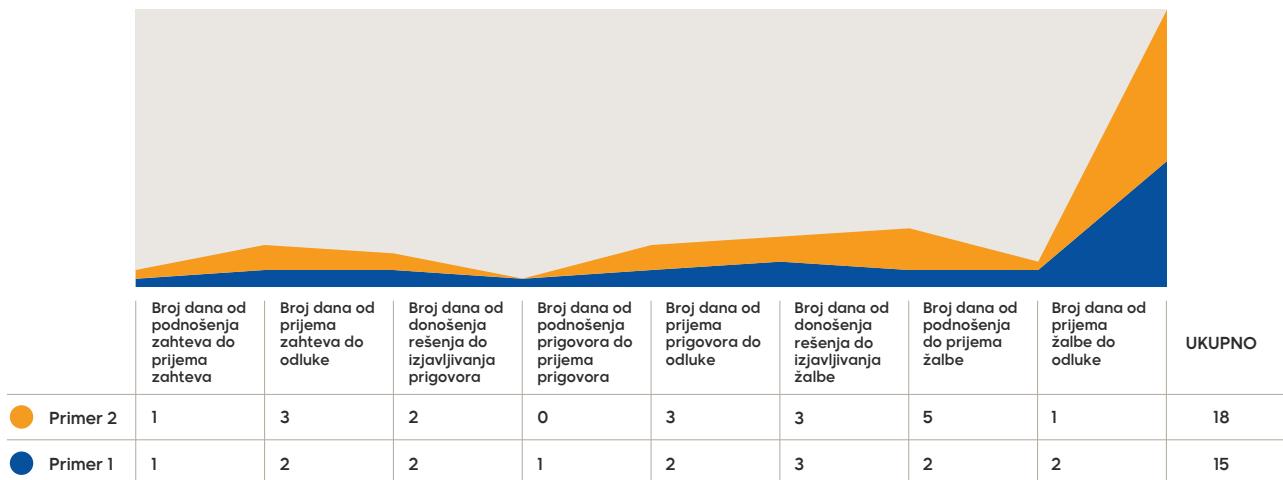
Ukupni vremenski intervali koji su bili potrebni za završetak pojedinačnih procesa u sva tri stepena zaštite izbornih prava **iznosili su oko 15 dana**, što je kraće od očekivanog.³² Čini se da je na skraćivanje perioda najviše uticala brzina „nižih“ organa u dostavljanju svih spisa organima koji su odlučivali u višem stepenu zaštite.

Sa druge strane, na određene varijacije u ukupnom trajanju procesa uticali su faktori kao što su **način podnošenja zahteva, žalbi i/ili prigovora, ali i opterećenost nadležnih organa u trenutku pokretanja postupka**. U onim situacijama u kojima su podnesci podnošeni neposredno organima, ukupno trajanje postupaka bilo je kraće; sa druge strane, tamo gde su zahtevi, prigovori ili žalbe dostavljani poštom, procesi su trajali duže.

Primer iz prakse, rokovi i trajanje postupaka: jedna žalba Upravnom суду izjavljena je zvanično 12. maja i poslata preporučenom poštom, ali je Upravnom судu dostavljena tek 17. maja. Ovo je produžilo donošenje konačnog rešenja za pet dana.



Grafikon 6. Trajanje procesa zaštite izbornih prava u trostopenom postupku, primeri iz prakse



Ovde nije na odmet ukazati da Uputstvo o načinu podnošenja i postupanja u Republičkoj izbornoj komisiji po prigovorima i zahtevima za ponиштавanje glasanja na biračkom mestu u иностранству, od 22. februara 2022. godine, propisuje da se *prigovor* podnosi komisiji (1) neposrednom predajom na pisarnici RIK-a, ili (2) putem pošte na adresu RIK-a, sa naznakom da je reč o prigovoru. Uputstvo **ne ostavlja mogućnost izjavljivanja zahteva, prigovora ili žalbi elektronskim putem**, što bi značajno ubrzalo proces odlučivanja i olakšalo komunikaciju između različitih strana u ovim postupcima. Ovo se navodi kao posebno važno jer važeći Zakon o elektronskom dokumentu propisuje da se *elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, dokazna snaga, kao ni pisana forma samo zato*

³² Pogledati tabelu 1 i računicu rokova.

*što je u elektronskom obliku,³³ dok važeći Zakon o opštem upravnom postupku (koji se shodno primenjuje na izborne sporove) ostavlja mogućnost da stranke sa organima **opšte i elektronskim putem.**³⁴ U tom smislu, čini se da bi bilo neophodno razmotriti opciju usklađivanja postojećeg Uputstva sa navedenim zakonima, kako bi se dvostruko unapredio proces zaštite izbornih prava – njegovim ubrzanjem koje ne bi išlo na štetu pravičnosti ili transparentnosti, odnosno unapređivanjem kvaliteta komunikacije stranaka u sporovima.*

Sve navedeno potvrđuje prethodni zaključak da je novi sistem zaštite izbornih prava (1) obezbedio i omogućio adekvatne rokove za pripremanje postupaka i (2) propisao dodatni stepen zaštite izbornih prava, **čime je pozitivno uticao na pravičnost postupka.** Međutim, **novouspostavljeni sistem negativno je uticao na sistemsku efikasnost ukupnog izbornog procesa,** jer je u kombinaciji sa drugim faktorima³⁵ doveo do tromesečne nemogućnosti utvrđivanja rezultata, a posledično i nemogućnosti pokretanja procesa formiranja institucija. Dakle, iako **efikasan na mikro nivou** (svi postupci se rešavaju blagovremeno i efikasno, čak i brže od očekivanog), sistem rešavanja izbornih sporova na makro nivou produkuje **neefikasnost ukupnog sistema.** Ono što predstavlja specifičnost jeste činjenica da bi izmena ovog procesa u postojećem sistemu (u cilju podizanja sistemske efikasnosti) zapravo **išla direktno na štetu pravičnosti i efektivnosti rešavanja sporova.** Ovde je **neophodno uložiti napore u budućnosti da se ovaj nedostatak otkloni i da se sistem rešavanja izbornih sporova postavi tako da svi principi budu izbalansirani i adekvatno primenjeni.**

³³ Član 7 Zakona o elektronskom dokumentu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 94/2017 i 52/2021

³⁴ Član 56 i član 57 Zakona o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2016 i 95/2018, autentično tumačenje

³⁵ Kao što su specifična politička situacija i borba za ulazak u Narodnu skupštinu koja se zasnivala na rezultatima sa jednog biračkog mesta, na kome se glasanje odvijalo 5 puta, kriterijumi za ponavljanje/poništanje izbora, kriterijumi za kontrolu zapisnika o radu biračkih odbora

4.5. Dokazivanje i ishodi postupaka



Neujednačena praksa u radu izbornih komisija u oblasti razmatranja dokaza usled manjka treninga, nepoznavanje procedura i ograničenja koje je postavio zakon tri su ključna faktora koja dovode do zaključka da je dokazivanje nepravilnosti u izbornom procesu izuzetno teško, zbog čega su tek 22 predmeta završena poništavanjem prethodnih odluka ili radnji.

Od 709 postupaka u prvom stepenu, **129 odnosno 18%, pokrenuto je bez ijednog dostavljenog dokaza, tj. isključivo na osnovu navoda podnositelja.** U ovoj grupi, čak 72 slučaja bez pribavljenog ijednog dokaza pokrenule su proglašene izborne liste, 30 birači, 6 kandidati za poslanike i izborne liste i 21 druga, neovlašćena lica. Preostalih 82% slučajeva, odnosno 582, sadržalo je neku vrstu dokaza ili barem predlog za njihovo izvođenje.

Grafikon 7. Dokazi u postupcima, %



U više od 40% analiziranih postupaka (246 slučajeva), podnosioci su nepravilnosti pokušavali da dokažu **isključivo zapisnikom o radu biračkog odbora**, dok je u još 149 slučajeva (oko 26%) uz zapisnik dostavljana i **izjava člana biračkog odbora ili lokalne komisije**. Zapisnik je kao dokaz korišćen u praktično svim slučajevima koje je pokrenula *Koalicija Ajmo ljudi* zbog nedostatka kontrolnog listića, nedostatka potvrda za glasanje van biračkog mesta i neadekvatno popunjениh potvrda, ali i u onim postupcima koji su se odnosili na nepravilnosti sa glasanjem van biračkog mesta. Treći najčešće korišćeni dokaz odnosio se na dostavljanje **odluka ili rešenja izbornih komisija** – u onim slučajevima (oko 140, odnosno 24%) kada se osporavane odluke, najčešće u postizbornom periodu (na primer, u svim postupcima koje je Koalicija Ujedinjeni za pobedu Srbije pokrenula jer nisu dostavljene primedbe uz zapisnik).

Grafikon 8. Vrste dokaza korišćenih u analiziranim postupcima, absolutni brojevi



Osim prethodno navedenog, podnosioci su kao dokaze prilagali i druga dokumenta koja pripadaju **izbornom materijalu**, kao što su fotokopije kontrolnog formulara, primedbe članova biračkih odbora, kopije potvrda glasanja van biračkog mesta, kopije kontrolnih listića i slično (15 slučajeva, oko 3%), kao i **fotografije i video klipove** (5 predmeta, 1%), **tekstualne zapise** (5 slučajeva, 1%), **zvanične potvrde organa**, **e-mail komunikaciju**, **kopije dokumenata** i tako dalje. Uočeno je i 10 postupaka u kojima su podnosioci **tražili izvođenje dokaza**, odnosno predlagali saslušanje članova biračkih odbora, birača ili članova biračkih odbora.

Primer iz prakse, dokazi korišćeni u postupcima: Jedan podnositelj dostavio je uz prigovor na proglašenje jedne izborne liste čak 37 strana navoda o poslovnoj i fizičkoj nesposobnosti jednog kandidata da potencijalno preuzme funkciju predsednika Republike. „Dokazi“ su uključili i tvrdnje o navodnim krivičnim delima, protivustavnom delovanju, porobljavanju države i tako dalje. Ovaj prigovor odbijen je kao neosnovan.



Primer iz prakse, dokazi korišćeni u postupcima: Jedan podnositelj je kao dokaz dostavio potvrdu iz jedne lokalne policijske stanice da birač koji je u izvodu iz biračkog spiska zaokružen da je glasao nema važeću ličnu kartu ili pasoš. Ovaj zahtev je rezultirao poništanjem i ponavljanjem glasanja.



Međutim, ono što pokazuje analiza pravnog okvira i prakse institucija uključenih u rešavanje izbornih sporova je da prosto **pozivanje na zapisnik ili dostavljanje dokaza o nepravilnostima koje nisu unete u zapisnik** ne predstavljaju dovoljan razlog za usvajanje zahteva ili prigovora. Naime, usled 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 zahtevima i prigovorima **nemaju istražnu funkciju**, 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 pokazatelj eventualnih nepravilnosti u toku izbornog dana. Drugačije rečeno, ovakvo uređenje procesa dovodi do toga da izborna komisija mora odbaciti ili odbiti pristigli zahtev birača koji tvrdi da mu je povređeno izborno pravo, ukoliko o tome nema navoda u zapisniku o radu biračkog odbora. U odlučivanju u drugom i trećem stepenu, pred RIK-om i/ili Upravnim sudom, kao osnov za donošenje presude koriste se materijali koje LIK dostavi RIK-u, odnosno RIK sudu, pri čemu se **ne sprovode dodatne radnje utvrđivanja činjenica** – takođe zbog izuzetno kratkih rokova za odlučivanje.

Prethodno navedeno je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom, po kojoj tela nadležna za rešavanje izbornih sporova svoje odluke zasnivaju na istražnim radnjama i postupcima u kojima adekvatno utvrđuju činjenice, vodeći se primenom četiri principa:³⁶

- 1)** Brza i blagovremena istraga – važna zbog neophodnosti da se blagovremeno utvrde rezultati, ali i zbog činjenice da dokazi mogu biti osetljivi na protok vremena;
- 2)** Temeljna istraga – važna jer se na ovaj način odluke zasnivaju na adekvatnim dokazima;
- 3)** Efektivna istraga – direktno povezana sa činjenicom da mora postojati pravo na efektivne i dostupne pravne lekove; ovo pravo može biti ugroženo ako istraga nije efektivna, i
- 4)** Nepristrasna i nezavisna istražna tela – od posebnog značaja za kredibilan i legitiman istražni postupak.

Primeri ovakve prakse mogu se naći i u presudama Evropskog suda za ljudska prava. Tako je u slučaju Davydov and others v. Russia³⁷ Sud utvrdio da su nadležni organi **propustili da sprovedu efikasnu istragu o nepravilnostima** na koje su ukazali podnosioci, čime je **povređeno pravo na slobodne izbore**, definisano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (član 3 Protokola 1).³⁸ Kroz brojne presude, Sud je ustanovio i da je domaći sistem **efikasnog ispitivanja svakog pojedinačnog prigovora** od presudne važnosti za slobodne i poštene izbore i za nedvosmisленo ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava.

³⁶ Vickery Chad and Ellena Katherina, *Election Investigation Guidebook*, International Foundation for Electoral Systems (2020), Arlington, strana 37

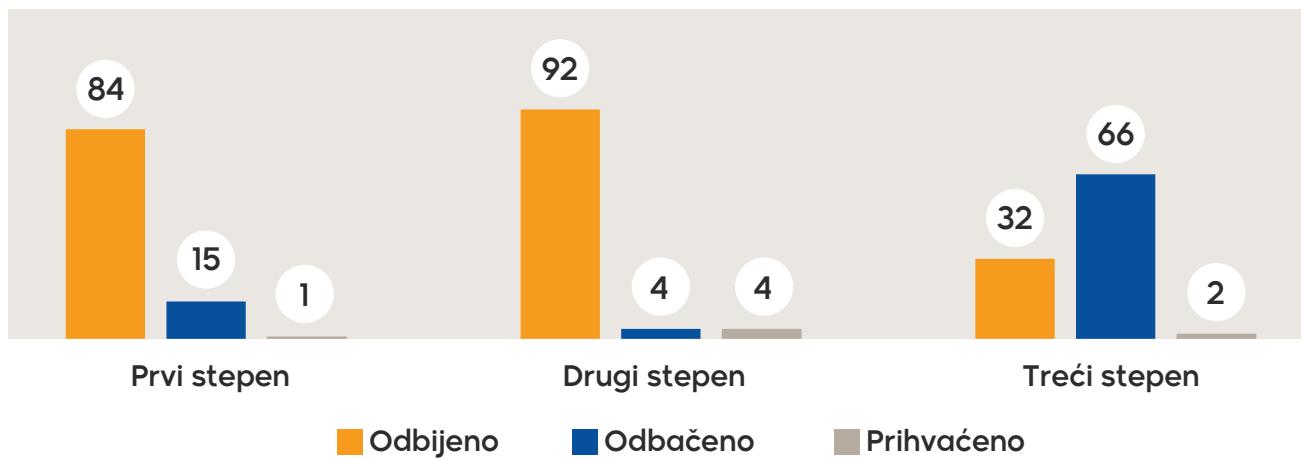
³⁷ Case of Davydov and others v. Russia, Application no. 75947/11, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-173805%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-173805%22]})

Skraćena verzija (press release Suda): <https://www.eods.eu/elex/uploads/files/592dbe21b042c-Judgment%20Davydov%20and%20Others%20v.%20Russia%20-%20allegations%20of%20election%20irregularities%20in%202011.pdf>

³⁸ European Court of Human Rights, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf

Analiza pokazuje da postavljeni **sistem ne omogućava lako i jednostavno dokazivanje nepravilnosti, iako su rokovi za pokretanje postupaka (kao i za odlučivanje) značajno produženi**.³⁹ Podsećanja radi, produžavanje rokova bila je preporuka ODIHR-a nakon izbora 2020. godine:⁴⁰ „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 podnosič prigovora postao upoznat sa počinjenom nepravilnošću“. Ipak, statistika govori da je **vrlo nizak broj postupaka okončan u korist podnosiča**: od 709 zahteva i prigovora u prvom stepenu, svega šest (1%) je prihvaćeno od strane izbornih komisija, dok je 15% odbačeno, a 84% odbijeno; od 546 prigovora u drugom stepenu, 92% je odbijeno, 4% odbačeno, a prihvaćeno 20 (4%) i konačno, od 44 žalbi u trećem stepenu, pred Upravnim sudom, odbijeno je 32%, odbačeno 66%, a usvojeno 2% (ukupno jedna).

Grafikon 9. Ishod postupaka u svakom stepenu zaštite izbornih prava, %



Od svih posmatranih postupaka (skoro 1.300), ukupno 22 su završena preinačavanjem odluke prethodnog stepena (RIK-a ili LIK-a), odnosno poništavanjem prethodnih rešenja ili radnji.

³⁹ Ono što predstavlja dodatni problem u procesu dokazivanja nepravilnosti je činjenica da zakoni i podzakonska akta ne navode šta se smatra prihvatljivim dokazom u procesu rešavanja izbornih sporova.

⁴⁰ Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora, Parlamentarni izbori 21. jun 2020 (2020), Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Varšava; Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>; EN: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf>

Koji su to postupci okončani u korist podnositaca i na osnovu kojih dokaza?

Kada je reč o prvom stepenu, **nepravilnosti na biračkim mestima dokazane su u svega dva slučaja** i to u oba zbog kontrolnog listića, na osnovu dostavljene kopije zapisnika, odnosno kopije nepotpisanog kontrolnog lista.⁴¹ Preostala četiri postupka odnosila su se na proceduralne probleme, odnosno na nezakonite odluke izbornih komisija, što je dokazivano kopijom odluka. Svi ostali slučajevi, izuzev onih koji su bili neblagovremeni ili izjavljeni od strane neovlašćenih lica, **odbijani su kao neosnovani**. Ovde treba ponovo napomenuti da novi pravni okvir zahteva da se **dokazi dostave kao obavezni element zahteva za poništenje glasanja**, ali ne navodi i ne definiše šta dokaze čini prihvativim ili dovoljnim. U tom smislu, ne postoje propisani kriterijumi o dokazima koji bi se mogli koristiti u postupku rešavanja izbornih sporova.

Primer iz prakse, dokazivanje nepravilnosti i ishodi: Više od 140 prigovora podneto je u Beogradu jer je uvidom u izborni materijal utvrđeno da iz zapisnika o radu biračkog odbora proizilazi da su istaknute primedbe (od strane članova biračkih odbora), ali da prilozi sa primedbama nisu dostavljeni uz izborni materijal. Podnosioci su se pozivali na zapisnik, a uz prigovor su dostavili i izjavu koju su potpisala tri člana izborne komisije. Beogradski GIK je svaki od prigovora odbio, navodeći da ta okolnost „ne predstavlja nepravilnost, odnosno manjkavost Zapisnika (...)", te da „Činjenica da je u Zapisniku (...) zaokruženo „da“ kao konstatacija da je neko od članova biračkog odbora imao primedbe na postupak sprovođenja glasanja na biračkom mestu, ne znači da su te primedbe zaista i sačinjene u vidu posebnog priloga, niti da su predate izbornoj komisiji uz Zapisnik (...)" Komisija je konstatovala da podnosioci nisu pružili dokaze o tome da su navodne primedbe zaista bila priložene uz Zapisnik.



Ovakvo tumačenje, koje je kasnije potvrdio i Upravni sud, može biti problematično jer **zapravo dovodi u pitanje navode iz samog zapisnika o radu biračkog odbora**, kao ključnog dokumenta koji pokazuje kvalitet izbornog dana. Istovremeno, nameće se i pitanje načina na koji se dokazuje da je neki dokument predat kao deo izbornog materijala, odnosno da li su potrebni dodatni dokazi osim potpisa članova biračkog odbora kao organa zaduženog za sprovođenje izbora. Konačno, postavlja se i pitanje krivične odgovornosti onih koji su manipulisali izbornim materijalom (ako se kao istiniti uzmu navodi iz zapisnika i prigovori podnositaca), odnosno potpuna pasivnost tužilaštva u ovim predmetima.

⁴¹ U navedenim slučajevima, nepravilnost je dokazana jednostavnim prilaganjem kopije zvaničnih zapisnika o radu biračkog odbora u kojima je vidljiv propust. Zapisnici su lako dostupni svim izbornim učesnicima, ali i građanima na sajtu RIK.

Primer iz prakse, dokazivanje nepravilnosti i ishodi: Na jednom biračkom mestu, podnositac je podneo zahtev za poništavanje glasanja zbog narušavanja tajnosti glasanja i uticanja na birače. Ovu nepravilnost dokazivao je navođenjem dva video snimka koji su objavljeni na lokalnim novinskim portalima, na kojima se jasno vide navodi iz zahteva i činjenicom da je navedena u primedbama članova biračkog odbora uz Zapisnik. Lokalna izborna komisija je zahtev odbila kao neosnovan jer je nakon uvida u video materijal utvrdila da se ne može na nesumnjiv način utvrditi da su članovi biračkog odbora sugerisali biračima šta da zaokruže, ali i jer je „nesporno da je priloženi video zapis pribavljen suprotno odredbama člana 98 stav 3 tačka 2 Zakona o izboru narodnih poslanika,⁴² te se u konkretnom postupku i ne može koristiti kao dokazno sredstvo.“



Kod ovog slučaja zanimljivo je što su i II i III stepen doneli rešenje/presudu sa istim ishodom, ali iz drugog razloga – jer podnositac nije imao ovlašćenje da podnese zahtev za poništavanje glasanja. Naime, podnositac je uz zahtev priložio „ovlašćenje za izjavljivanje prigovora i žalbe“ koje mu je izdala proglašena izborna lista uz navod da se „ovlašćenje odnosi na izjavljivanje svih vrsta prigovora i žalbi“. Drugi i treći stepen (RIK i Upravni sud) su ipak ovakvo ovlašćenje tumačili kao da *ne podrazumeva i pravo na podnošenje zahteva*, jer predstavnici izborne liste nisu striktno naveli da se ovo pravo daje i za najniži stepen zaštite izbornih prava. Ovde je upitno da li je ovako **usko formalno tumačenje izborne komisije opravdano** i da li **ide na štetu principa pomoći stranci**, koja ne bi smela da trpi zbog sopstvenog neznanja i neukosti.⁴³

Ovde je neophodno naglasiti i da određeni set problema u procesu dokazivanja nepravilnosti generiše i **politički sastav organa za sprovođenje izbora (izbornih komisija i biračkih odbora)**, odnosno činjenica da o interesima političkih stranaka odlučuju upravo stranke. Ilustracija ovog problema vidna je na primeru zapisnika o radu biračkog odbora u jedinicama lokalne samouprave u kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina.⁴⁴ Tako su na jednom biračkom mestu (gde je, kako se pokazalo, bila izražena politička kompeticija) različiti članovi biračkih odbora **različito popunili i potpisali zapisnik o radu biračkog odbora na srpskom jeziku i na jeziku jedne nacionalne manjine**. Iako bi po pravilu ova dokumenta morala da budu **istovetna** jer predstavljaju sastavni deo izbornog materijala, u ovom slučaju su u jednoj verziji bile navedene primedbe na glasanje, a u drugoj je poricano postojanje nepravilnosti. Takođe, u jednoj lokalnoj samoupravi je deo članova biračkog odbora uneo primedbe uz zapisnik, a drugi deo članova je iste te

⁴² Red na biračkom mestu smatra se narušenim naročito onda kada se na biračkom mestu ili neposredno ispred biračkog mesta: (...) 2) neovlašćeno snimaju i fotografišu dešavanja na biračkom mestu.

⁴³ Član 8 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku: Organ po službenoj dužnosti pazi da neznanje i neukost stranke i drugog učesnika u postupku ne bude na štetu prava koja im pripadaju.

⁴⁴ U opštinama i gradovima u kojima je na dan raspisivanja izbora u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine, pored obrasca zapisnika o radu biračkog odbora koji se stampa na srpskom jeziku ciriličkim pismom, izrađuje se i obrazac zapisnika na jeziku i pismu nacionalne manjine, istim oblikom i veličinom slova.

primedbe opovrgao kao neistinite u okviru istog dokumenta. U tom smislu, **postavlja se pitanje legitimnosti ovakvog dokumenta**, odnosno njegove ispravnosti u situaciji u kojoj lokalna izborna komisija mora da ga koristi kao osnov za razumevanje svih događaja na izbornom mestu i posledično, kao dokaz u postupcima zaštite izbornih prava.

Kao što je navedeno ranije, problem u postupku dokazivanja neregularnosti predstavlja činjenica da izborne komisije **nemaju istražnu funkciju** i da se u odlučivanju oslanjaju na izborni materijal i na dokaze koje dostave podnosioci. Organi koji odlučuju u II i III stepenu zaštite takođe nemaju mogućnost da istražuju i dodatno utvrđuju detalje, već **odluke donose na osnovu materijala i spisa koje im dostavi niži organ**. Teškoću dokazivanja nepravilnosti pokazuje i statistika koja se odnosi na II i III stepen zaštite izbornih prava: kao što je već navedeno, ukupno **22 postupka završena su u korist podnosioca, odnosno poništavanjem prethodne odluke**. Među ovim postupcima, **17 je poništeno iz proceduralnih razloga** - jer je beogradski GIK pogrešno ispravio zapisnike nakon komisijske kontrole i jer je u dva slučaja pogrešno utvrđena nadležnost izborne komisije. Kao dokazi u ovim postupcima korišćeni su zapisnici sa sednica, odnosno izborni materijal. Preostala četiri slučaja poništена su iz suštinskih razloga: dva jer listi nije utvrđen status liste nacionalne manjine (na beogradskim i parlamentarnim izborima), a tri jer su dokazano narušene procedure na biračkim mestima: u jednom slučaju je kontrolni list potpisao birač koji je istovremeno bio i član biračkog odbora (što je dokazano uvidom u izborni materijal), a u drugom i trećem je glasanje omogućeno licu koje nije imalo važeće isprave (što je u oba navrata dokazano potvrdom nadležnog organa). Vredno je napomene da su se sva tri spomenuta slučaja odigrala na istom biračkom mestu, u Velikom Trnovcu, što ukazuje na problem sa političkim sastavom organa za sprovođenje izbora u veoma kompleksnoj situaciji u kojoj se dve političke opcije nadmeću za mandat: jedna za prvi i jedini, a druga za 32. Ovde je važno skrenuti pažnju i na dokaze koji su korišćeni u postupcima, kao dobru ilustraciju problema:

- ▶ Nakon prvog glasanja, navod da je kontrolni list potpisao član biračkog odbora, a ne birač, podnositelj (Koalicija Albanaca Doline) je dokazivao zapisnikom o radu biračkog odbora, odnosno rešenjem o imenovanju članova biračkih odbora. Lokalna i Republička izborna komisija nisu uzele ovaj dokaz kao validan (jer je reč o „lakšoj nepravilnosti“), a Upravni sud poništio je njihove odluke i ustanovio da je došlo do povrede zakona koja vodi poništavanju glasanja;
- ▶ Nakon drugog glasanja, podnositelj (Socijalistička partija Srbija) je navod da u biračkom spisku zaokruženo i potpisano lice koje nije došlo na biračko mesto dokazivao potvrdom policijske stanice u Surdulici da sporno lice nema važeću ličnu kartu ili pasoš. Lokalna izborna komisija odbila je zahtev kao neosnovan, a Republička izborna komisija je usvojila prigovor i poništila rešenje. Na ovu odluku žalila se Koalicija Albanaca, koja je kao dokaz da nije bilo nepravilnosti koristila zapisnik o radu biračkog odbora na albanskom jeziku.⁴⁵ Žalbu je Upravni sud odbio.

⁴⁵ U zapisniku o radu biračkog odbora na srpskom jeziku navedene su nepravilnosti.

- Nakon trećeg glasanja, zbog navoda da je u biračkom spisku zaokruženo i potpisano lice koje nije došlo na biračko mesto (pod istim rednim brojem kao na prethodnom glasanju), zahtev je uložila Koalicija Albanaca Doline i kao dokaz dostavila potvrdu policijske stanice u Bujanovcu. Osim ovog dokaza, podnositelj je zahtevao i vršenje uvida u izborni materijal zbog nepravilnosti u sprovođenju glasanja van biračkog mesta. Lokalna izborna komisija je odbila zahtev kao neosnovan, a isto je uradila i Republička izborna komisija koja je u ovom postupku kao (protiv)dokaz uzela potpisane izjave dela biračkog odbora koje su u RIK stigle neposredno pred odlučivanje, u kojima je navedeno da je nepravilnost učinjena nakon završetka izbornog dana. Ovakvo sporno odlučivanje, u kome je RIK razmatrao dokaze koji nisu dostavljeni u okviru prigovora, oboren je pred Upravnim sudom koji je poništio prethodnu odluku i ustanovio da je na biračkom mestu bilo nepravilnosti koje su od uticaja na rezultate – posebno u proceduri glasanja van biračkog mesta.

Ovakva praksa ukazuje na nekoliko zaključaka. Najpre, proces zaštite izbornih prava može podleći **politizaciji i zloupotrebi**, s obzirom na to da izbore na biračkom mestu sprovode predstavnici političkih stranaka koji u prvi plan stavlju politički interes. Drugo, nejasne su odluke lokalne izborne komisije koja dva puta po zahtevima rešava na isti način, iako je u prvom slučaju njena odluka poništена, dok ostaje posebno nejasno postupanje Republičke izborne komisije koja je propustila da uvidom u izborni materijal utvrdi nepravilnosti koje je utvrdio Upravni sud.⁴⁶ Konačno, otvara se i **pitanje (ne)prihvatljivih dokaza**, imajući u vidu postupanje Republičke izborne komisije koja je kao validan razmatrala dokaz koji joj je dostavljen nezavisno od spisa predmeta.

Sa druge strane, posebnu ilustraciju nedostataka i problema domaćeg procesa zaštite izbornih prava pruža slučaj utvrđivanja statusa nacionalne manjine izbornim listama, zbog čega će biti predstavljen nešto detaljnije.

⁴⁶ U procesu donošenja odluka RIK može izvršiti reviziju izbornog materijala i pregledati sve zapisnike i dokumente u cilju pribavljanja svih činjenica. U ovom slučaju, RIK je propustio da utvrdi da neke potvrde za glasanje van biračkog mesta nisu potpisane i da su kao takve neprihvatljive, iako ih je birački odbor tretirao kao prihvatljive i legitimne.

Utvrđivanje statusa liste nacionalne manjine bilo je sporno na parlamentarnim i na beogradskim izborima u slučaju izborne liste Koalicija **Ruski manjinski savez** – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija vukovi, Pokret Grka Srbiza). Naime, podnosioci izborne liste istakli su zahtev da im se utvrdi status liste nacionalne manjine, što su paralelno odbile obe izborne komisije, **prvi put se pozivajući na novi propis koji zabranjuje izigravanje zakona.**⁴⁷ Izborne komisije su u postupku proglašenja ove izborne liste utvrdile da je cilj izborne liste da izigra zakon i da pod privilegovanim uslovima učestvuje u izbornom procesu, što je potvrđeno nalazima da nosioci izborne liste i većina kandidata sa liste nisu registrovani u posebnom biračkom spisku nacionalne manjine, te nalazom da je jedan od nosilaca liste lice koje je javnosti poznato kao aktivni zastupnik ideja koje se odnose na bezbednost i zaštitu dece i životinja, ali ne i nacionalnih manjina.⁴⁸ U osporavanju ovakvih rešenja, predstavnici izborne liste dostavili su **dokaze** o predstavljanju interesa ruske i grčke nacionalne manjine, među kojima su bili odluka o organizovanju dva događaja pri Ruskom centru u Jagodini, fotografije sa skupova i akcija poput „Rusija je moja druga otadžbina“ i „Srbija nikad u NATO“, fotografije susreta sa prvim sekretarom Ambasade Ruske Federacije, kao i fotografije drugih sličnih akcija.⁴⁹ Konačno rešenje doneo je Upravni sud, koji je poništio odluke RIK-a i beogradskog GIK-a i proglašio izborne liste kao manjinske. Sud je naveo da su izborne komisije pogrešno postupile kada su zaključile da izneti argumenti predstavljaju osnov za primenu člana kojim se sprečava izigravanje zakona i odbacio je kao neprihvatljive argument pozivanja na poseban birački spisak i zaključak da cilj izborne liste nije predstavljanje interesa nacionalne manjine.⁵⁰ Sud je stao na stanovište da se **izborna lista ne može tumačiti odvojeno od podnosioca, odnosno koalicije stranaka za koje je aktima o registraciji**, statutima i programima dokazano da su stranke nacionalnih manjina.



⁴⁷ Član 138 Zakona o izboru narodnih poslanika: Republička izborna komisija rešenjem odbija predlog da se određenoj izbirnoj listi utvrди da ima položaj izborne liste nacionalne manjine ako je nosilac liste ili kandidat za narodnog poslanika na toj izbirnoj listi lice za koje je opštepoznato da je član druge političke stranke koja nije politička stranka nacionalne manjine ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo ukazuju na nameru da se izigra zakon

⁴⁸ Pavle Bihali je javnosti poznat kao osnivač grupe „Levijatan“, pokreta koji deluje „u oblasti zaštite dobrobiti životinja i to onih najugroženijih“ - <https://www.levijatan.org>

⁴⁹ Ceo prigovor sa dokazima dostupan je ovde: https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/112683/Prigovor_Pavle_Bihali-spojeno_cir.pdf

⁵⁰ Presuda Upravnog suda 18 Už 31/22 od 21.03.2022: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/114246/Presuda%20Ruski%20manjinski%20savez%20.pdf>

Ovakva presuda, uz prethodnu praksu koja obiluje primerima zloupotrebe manjinskog statusa u svrhu lakšeg osvajanja poslaničkih mandata,⁵¹ otvorila je ponovo u javnosti **prostor za debatu o pravednosti i efektivnosti procesa zaštite izbornih prava debatu o ovoj oblasti**. Detaljnija analiza pokazala je da najpre postoji razlika u pristupu različitih organa – dok organi izborne administracije polaze od toga da se status liste nacionalne manjine daje isključivo izbornoj listi (na osnovu kriterijuma koje propisuje Zakon o izboru narodnih poslanika), a ne strankama podnosiocima, Upravni sud ova dva pojma ne razdvaja i kao ključni argument uzima dokaze o manjinskom delovanju same stranke/stranaka. Istovremeno, ovakvo rešenje Upravnog suda, iako strogo formalno zasnovano na Zakonu o političkim strankama i prethodnoj pravnoj praksi ustanovljenoj 2016. godine⁵² (pri čemu se ovde moraju u obzir uzeti i neadekvatni razlozi koje je istakao RIK/GIK), zapravo dovodi do zaključka da je **nemoguće nesumnjivo dokazati nameru izborne liste da izgra zakon**. Drugačije rečeno, ovo znači da će **u krajnjoj instanci svaka izborna lista čiji je podnositelj stranka nacionalne manjine imati status liste nacionalne manjine u izbornom procesu, bez obzira na to ko su njeni nosioci, kandidati ili predstavnici**. U tom smislu, ove liste će imati pravo na učestvovanje u izborima u uslovima takozvane pozitivne diskriminacije - uz prikupljanje manjeg broja potpisa za predaju liste, učešće u raspodeli mandata bez prelaska cenzusa i ponderisanje broja osvojenih glasova, iako su, primera radi, njihovi nosioci prethodno učestvovali na izborima u okviru drugih, nemanjinskih lista. Kako je pitanje utvrđivanja ovog statusa izbornim listama ekstremno komplikovano, neophodno je definisati dalje korake u cilju uspostavljanja adekvatne prakse **i postizanja efikasne zaštite prava stvarnih manjinskih lista i integriteta izbornog procesa, uz poštovanje principa pravednosti i efektivnosti**.

Ovde je važno napomenuti i specifičnost domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova koja se ogleda u činjenici da pravni lekovi koji se primenjuju u izbornim sporovima nisu stepenovani i da postoji određena **disproporcija pravnih lekova u odnosu na ozbiljnost nepravilnosti**: ne postoje novčane ili druge administrativne sankcije koje se mogu izreći u slučajevima nepravilnosti na biračkim mestima, bez obzira na to da li imaju uticaj na rezultate izbora i da li su namerne ili ne - jedina mogućnosti koju organi imaju na raspolaganju je **poništavanje izbora na spornom biračkom mestu**. Ovakav pravni lek može da bude disproporcionalan u odnosu na nepravilnosti koje se mogu dogoditi na biračkim mestima, posebno u odnosu na one koje se mogu sprečiti direktnim intervencijama. Dok je poništavanje izbora legitimno u određenim okolnostima, posebno kada su one od uticaja

⁵¹ Pogledati: *Izborna administracija: nove okolnosti, stari problemi, u Oko izbora 21 – Parlamentarni izbori juna 2020. godine (2020)*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd

⁵² Od ustaljene pravne prakse odstupa jedna presuda Upravnog suda, III-10 Už 107/20, od 19. Juna 2020, u kojoj se navodi: (...) o tome da li neka politička stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine u izbornom postupku, ne odlučuje samo na osnovu toga da li je ta stranka upisana u Registar političkih stranaka kao politička stranka nacionalne manjine, niti samo na osnovu ciljeva definisanih opštim stranačkim aktima, već i na osnovu dokaza da se politička stranka u svom redovnom političkom delovanju zaista bavi ostvarenjem proklamovanih ciljeva

na ukupne rezultate izbora, postavlja se **pitanje efektivnosti ovog pravnog leka u onim slučajevima u kojima su nepravilnosti nastale kao posledica nenamerne greške članova biračkih odbora ili birača, odnosno u onim slučajevima kada nepravilnosti nisu od uticaja na ukupne rezultate**⁵³. U tom smislu, čini se važnim u domaćem sistemu **razmotriti mogućnost stepenovanja pravnih lekova u izbornim procesima**, dok neka međunarodna rešenja predlažu i primenu postupka grupisanja postupaka prema njihovom prioritetu (uticaj na rezultate, ozbiljnost nepravilnosti, zahteva ili ne zahteva dalju istragu itd.) i odlučivanje po njima na isti način.⁵⁴ U vezi sa ovim, Evropski sud za ljudska prava zauzeo je stav da „*sama greška ili nepravilnost u izbornom procesu, posebno u tehničkim fazama, ne podrazumeva po sebi nepoštenost izbornog procesa, ukoliko su opšti principi jednakosti, transparentnosti, nepristrasnosti i nezavisnosti izborne administracije ispoštovani. Ideja slobodnih izbora smatra se ugroženom ako (1) postoje dokazi o nepravilnostima koje su od uticaja na slobodno izražavanje mišljenja, na primer kroz grubo krivljenje volje biračkog tela i (2) kada prigovori sa ovakvim navodima nisu adekvatno istraženi u domaćem sistemu. Postoji potreba da se preispitaju kriterijumi za poništenje, uslove poništenja i vrste prihvatljivih dokaza. Štaviše, trebalo bi da postoji revizija dostupnih pravnih lekova dostupnih LIK-u i RIK-u tokom postizbornih sporova, ali i predizbornih sporova kako bi se sprečila kršenja i smanjila nekažnjivost.*

⁵³ European Court of Human Rights, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf

⁵⁴ Pogledati: Vickery Chad and Ellena Katherina, *Election Investigation Guidebook*, International Foundation for Electoral Systems (2020), Arlington, strana 41

5.

Ključni nalazi: Rad Agencije za sprečavanje korupcije i drugih nadzornih tela

5.1. Agencija za sprečavanje korupcije

Na aprilskim izborima, po evidenciji koja je dostupna na sajtu Agencije,⁵⁵ ova institucija odlučivala je ukupno **16 puta u posmatranom periodu** (februar – jun), svaki put po prijavama vezanim za predizborni period i svaki put po prigovorima protiv Srpske napredne stranke. Prigovori su se odnosili na zloupotrebu javnih ustanova i resursa u političkim spotovima emitovanim u predizbornoj kampanji, zloupotrebu zvaničnih internet prezentacija državnih ustanova za potrebe kampanje, kao i zloupotrebu naloga na društvenim mrežama (Twitter, Facebook). **Ne postoji evidencija da je Agencija postupala po službenoj dužnosti, odnosno da je sama pokretala postupke zbog eventualnih nepravilnosti.** Kako Agencija ne objavljuje podnete prijave, već samo rešenja, nije poznato ko su bili podnosioci prijava – rešenja su anonimizirana, pa nisu dostupni podaci o tome da li su podnosioci fizička ili pravna lica.

Od momenta podnošenja prijave do momenta objavljivanja odluke Agencije na sajtu proticalo je u proseku **osam dana**. Najkraće trajanje postupka iznosilo je četiri dana (u dva slučaja), a najduži postupak trajao je čak 14 dana – od 14. do 28. marta. Očekivano, kraće su trajali oni slučajevi u kojima je Agencija ustanovila da nema osnova za postupanje, dok je neke postupke odužilo izjašnjavanje punomoćnika političke stranke na obaveštenje o pokretanju postupka.

⁵⁵ Odluke Agencije po prijavama: <https://www.acas.rs/odluka-agencije-po-prijavama/>

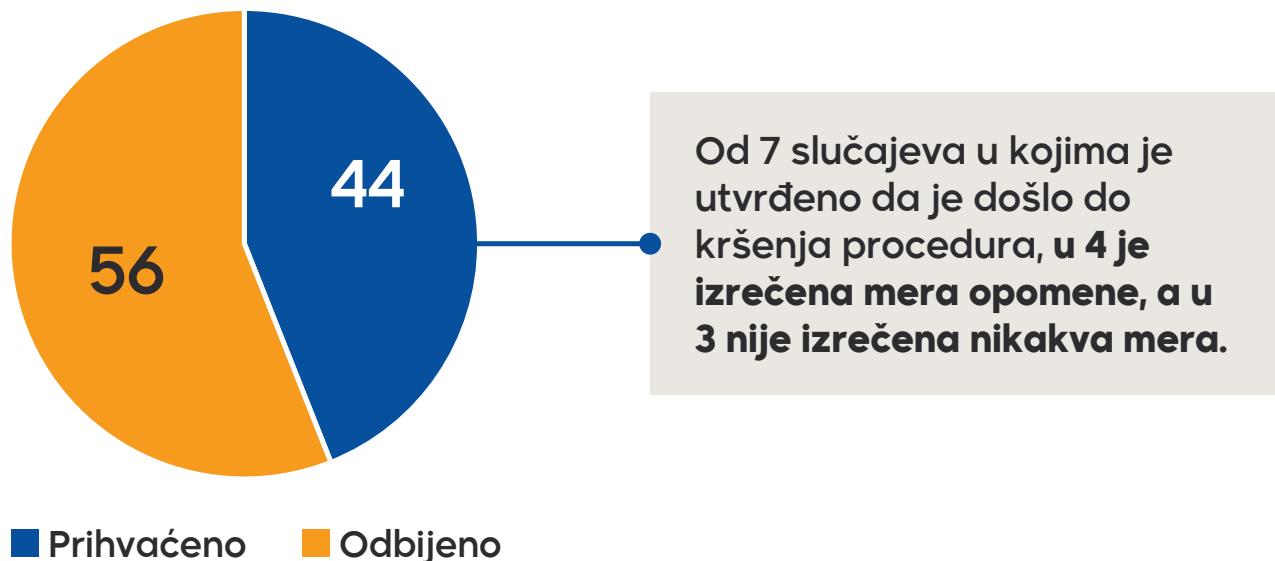
Grafikon 10. Trajanje postupaka pred Agencijom, broj dana



Od svih 16 analiziranih postupaka, **u sedam je ustanovljeno da je došlo do kršenja zakona** (44%), dok je devet odbijeno kao neosnovano. **Dokazi koji su korišćeni u postupcima** bili su isključivo linkovi ka video snimcima, spotovima i objavama na Facebook, Twitter i Instagram stranicama, što je očekivano imajući u vidu prirodu podnetih prijava (kao što je već navedeno, prigovori su se odnosili na zloupotrebu javnih ustanova i resursa u političkim spotovima emitovanim u predizbornoj kampanji, zloupotrebu zvaničnih internet prezentacija državnih ustanova za potrebe kampanje, kao i zloupotrebu naloga na društvenim mrežama). U dva slučaja, podnosioci nisu dostavili nijedan dokaz. U skladu sa zakonskim okvirom, Agencija u procesu odlučivanja **ne sprovodi zatvorene ni javne rasprave, suočavanje strana u sporu, niti izvodi dokaze** - javni funkcioner ili predstavnik okriviljenog organa može samo da se izjasni o činjenicama i dokazima protiv njega i da iznese činjenice i dokaze u sopstvenu korist, ako ih ima. Ne postoje informacije o naporima za podizanju kapaciteta ili obukama za osoblje Agencije kako bi se povećali njihovi kapaciteti za brže i transparentnije rešavanje prijava.

Ono što je posebno zanimljivo u analizi slučajeva vođenih pred Agencijom je da Agencija u tri slučaja (od ukupno sedam u kojima je utvrđeno da je došlo do kršenja pravila) **nije izrekla nikakvu meru, niti je pokrenula prekršajni postupak**, iako Zakon o finansiranju političkih aktivnosti jasno propisuje sankcije. U preostala četiri slučaja Agencija je izrekla meru upozorenja, dok ne postoji javno dostupna informacija da je Agencija pokrenula prekršajni postupak u bilo kom slučaju. Ovo opravdano pokreće **pitanje efektivnosti i transparentnosti** procesa zaštite izbornih prava pred Agencijom, odnosno efekata rada ove institucije. Naime, analiza pokazuje da **nema primene efikasnih pravnih lekova** koji bi uticali na promenu ponašanja izbornih učesnika, odnosno na prevenciju nezakonitih postupaka – posebno u kontekstu visoko problematičnih rešenja kojima se potvrđuje da je povređen zakon, ali se ne izriče nijedna sankcija u skladu sa važećim propisima. Sa druge strane, iako su odluke Agencije donete i objavljene pravovremeno (u skladu sa rokovima), kao i u slučaju izbornih komisija, učesnici u sporovima nemaju pristup informacijama u realnom vremenu niti postoje otvorena ročišta, čime se **umanjuje transparentnost rada ove institucije**. Istovremeno, važno je istaći **odsustvo inicijative Agencije da odlučuje i pokreće postupke po službenoj dužnosti**, na šta ima pravo. U skladu sa ovim nalazom, postoji potreba da se revidiraju pravila kako bi se unapredila transparentnost procesa.

Grafikon 11. Ishod postupaka, Agencija za sprečavanje korupcije, %



Po javno dostupnoj evidenciji, Upravni sud u posmatranom periodu nije odlučivao u sporovima pokrenutim protiv rešenja koje je donela Agencija. U skladu sa svim, uočava se potreba da se preispitaju postojeća pravila kako bi se poboljšala transparentnost i postupaka i odluka.

5.2. Druge institucije i nadzorna tela

Kada je reč o drugim institucijama i nadzornim telima, njihova uloga u procesima zaštite izbornih prava bila je minorna ili nikakva – što zbog ograničenih mogućnosti za delovanje, što zbog pasivnosti:

- ▶ Nadzorni odbor za izbornu kampanju sastao se ukupno sedam puta, najčešće zbog isključivo proceduralnih pitanja i nije ni na jedan način učestvovao u zaštiti izbornih prava;
- ▶ Rad Regulatornog tela za elektronske medije obeležila je netransparentnost i sporost u odlučivanju po 11 prijava koje su podnete protiv pružalaca medijskih usluga zbog povrede obaveze obezbeđivanja političkim stranaka, koalicijama i kandidatima zastupljenosti bez diskriminacije u toku izborne kampanje. Do momenta pisanja ove analize, REM nije učinio javno dostupnim nijedno rešenje po prijavama, uprkos tome što su sve prijave podnete tokom marta 2022. godine.⁵⁶ Iako je ovo telo *samo posredno* uključeno

⁵⁶ Prijave su podnete u periodu od 7. marta do 31. marta, i najveći broj prijava (njih šest) se odnosilo na povredu obaveze obezbeđivanja političkim stranaka, koalicijama i kandidatima zastupljenosti bez diskriminacije u toku izborne kampanje. Jedna prijava odnosila se na povredu zabrane prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista ili kandidata prikazivanjem zabavnog programa. Tri prijave osim na povredu obaveze zastupljenosti bez diskriminacije stavljaču fokus i na prekoračenje dozvoljenog trajanja oglašavanja u okviru jednog punog sata, a jedna na prikazivanje izbornog programa od strane pružaoca medijske usluge koji u svom programskom elaboratu nije predviđao da će emitovati vesti i program aktuelnosti. Svih jedanaest prijava podneto je od strane fizičkih lica

u proces zaštite izbornih prava (u smislu izricanja mera onim akterima koji onemoguće jednak tretman izbornih učesnika tokom kampanje), njegova pasivnost i netransparentnost značajno su uticali na negativnu percepciju izbornog procesa.

- Rad Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave ostao je u senci preciznosti i ažurnosti biračkog spiska, s obzirom na to da je javnost bila zatrpana tvrdnjama o manipulacijama sa podacima u biračkom spisku i informacijama da obaveštenja za glasanje stižu osobama koje ne žive na tim adresama. Ipak, Ministarstvo nije bilo dovoljno proaktivno i ažurno da razjasni sve nedoumice i sumnje, što je uticalo na nepoverenje u izborni proces.
- U cilju rešavanja problema sa biračkim spiskom, Vlada Republike Srbije je pre raspisivanja izbora formirala Radnu grupu za eksternu kontrolu jedinstvenog biračkog spiska, koju su činili predstavnici političkih stranaka učesnica Međustranačkog dijaloga pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine, predstavnici Vlade, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Republičke izborne komisije, kao i tri predstavnika drugih opozicionih stranaka koje za to pokažu interes. Ipak, rad Radne grupe ostao je potpuno netransparentan i bez konkretnih rezultata – u javnosti su informacije o aktivnostima postojale samo kroz sporadične izjave nekih članova, bez bilo kakvih zvaničnih podataka na sajtu Vlade, RIK-a ili bilo kog ministarstva. Takođe, nema nijednog konkrenog rezultata rada ovog tela koji bi doprineo efikasnijoj i boljoj zaštiti izbornih prava, s obzirom na to da nisu učinjeni konkretni napor da se izvrši revizija biračkog spiska ili da se utvrdi tačnost podataka u njemu.
- O radu i aktivnostima tužilaštva nije još uvek moguće doneti kompletну ocenu, s obzirom na činjenicu da je za pokretanje postupaka i podizanje optužnica zbog krivičnih dela u oblasti izbornih prava potrebno više vremena i aktivnosti koje najčešće nisu i ne mogu biti javne. U tom smislu, potrebno je u predstojećem periodu analizirati efekte rada ovog tela, dok je u ovom trenutku moguće samo zaključiti da tužilaštvo nije pokazalo proaktivnost ili efikasnost u reagovanju, što je uočeno kao problem i u ranijim izbornim procesima.

6.

Usklađenost domaćeg sistema rešavanja izbornih sporova sa međunarodnim principima

Kao što je navedeno u metodološkim napomenama, ova analiza pokušaće da pruži odgovor na pitanje koliko je novouspostavljeni sistem zaštite izbornih prava usklađen sa četiri ključna principa za kredibilan proces rešavanja izbornih sporova – pravičnošću, efikasnošću, efektivnošću i transparentnošću.⁵⁷

Podsećanja radi, ovakvu analizu CeSID je sproveo i 2021. godine,⁵⁸ kada su ocene za usklađenost pravičnosti i transparentnosti bile „uglavnom nije usklađen“, odnosno dva (2) od četiri (4), dok je jedna ocena više – „uglavnom jeste usklađen“, data za efikasnost i efektivnost. Međutim, imajući u vidu značajne promene koje je doneo novi zakonodavni okvir, primenu novih propisa na aprilskim izborima i uočene nedostatke i prednosti, neophodno je revidirati analizu i identifikovati dalji prostor za unapređenje.

⁵⁷ *Elections on Trial - The Effective Management of Election Disputes and Violations (2018)*, International Foundation for Electoral Systems, Arlington; dostupno na: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TBPF.pdf

⁵⁸ *Izborna pravda: ovde, sada, sutra – slučaj Srbija (2021)*, Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd; dostupno na: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-SER.pdf EN: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-EN.pdf

6.1. Pravičnost

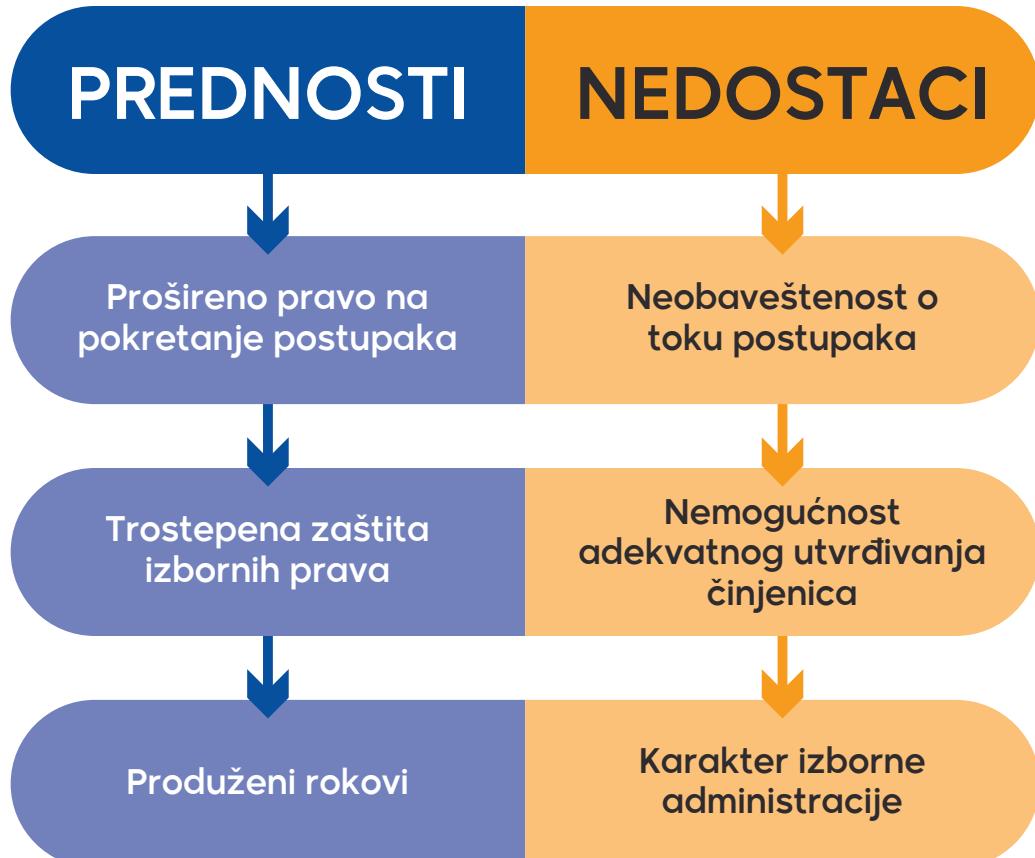


Pravičnost podrazumeva pravo da se bude obavešten o postupku i njegovom toku, razuman rok da se pripremi odbrana i da se utvrde činjenice, kao i pravo da se sproveđe nepristrasan postupak utvrđivanja svih činjenica, eventualnih saslušanja i donošenja odluka.

Primenom novog zakonodavnog okvira, **unapređeno je ispunjenje principa pravičnosti**, iz nekoliko razloga. Najpre, **pravo na podnošenje prigovora je prošireno sa tri na 10 kategorija podnositelaca**. Iako je ovo pravo na izvestan način suženo kada je reč o biračima, na najširi način je dato podnosiocima izbornih lista kao ključnim akterima u procesu sa legitimacijom da u procesima zaštite izbornih prava učestvuju u svim fazama izbornog procesa i protiv svih odluka i radnji, kao i zbog svih nepravilnosti na biračkim mestima. Takođe, zaštita izbornih prava postala je **trostepena, umesto dvostepena**, uvođenjem srednjeg nivoa izborne administracije, odnosno lokalnih izbornih komisija. Ovim je (iako na štetu efikasnosti) podignuta pravednost sistema jer je svim učesnicima u postupku omogućeno da zaštitu prava najpre traže pred lokalnim izbornim komisijama, a da se zatim obraćaju Republičkoj izbornoj komisiji i Upravnom sudu, čime se direktno uticalo na pravnu sigurnost. Konačno, rokovi za pokretanje postupaka i za donošenje odluka značajno su prošireni – sa 24 časa na 72 časa, sa ciljem **adekvatne pripreme dokaza i utvrđivanja činjenica**.

Sa druge strane, nedostaci ostaju isti: 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 objavlјivanja. Ovo je posledica činjenice da se u Srbiji izborni sporovi rešavaju kao **hitni**, u izuzetno kratkim rokovima. Istovremeno, iako su rokovi produženi, na štetu pravičnosti ide činjenica da usled sledne lokalne pravne tradicije i primene odredbi zakona kojima se rešavaju upravni sporovi, postojeće pravne procedure **ne zahtevaju javna saslušanja, istrage, 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, ali je posledica i činjenice da izborne komisije **nemaju istražnu funkciju, niti mogućnost da po službenoj dužnosti pokreću proces zaštite izbornih prava**. Komisije kao osnov za odlučivanje po prigovorima koriste zapisnike o radu biračkih odbora i dostavljene dokaze, a II i III stepen odlučuju na osnovu materijala koje im dostavi niži stepen odlučivanja. Konačno i najvažnije, na pravičnost najviše utiče činjenica da **karakter i sastav izbornih komisija i biračkih odbora ne garantuju njihovu nepristrasanost i nezavisnost**. U vezi sa ovim kao posebno važan problem ističe se **nedostatak profesionalne, materijalne i krivične odgovornosti** za rad u izbirnoj administraciji (posebno u biračkim odborima), zbog čega se rešavanje i postupanje često ne zasniva na principima profesionalnosti, pravednosti i nediskriminacije.

Grafikon 12. Usklađenost domaćeg sistema zaštite izbornih prava sa principom pravičnosti



6.2. 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.

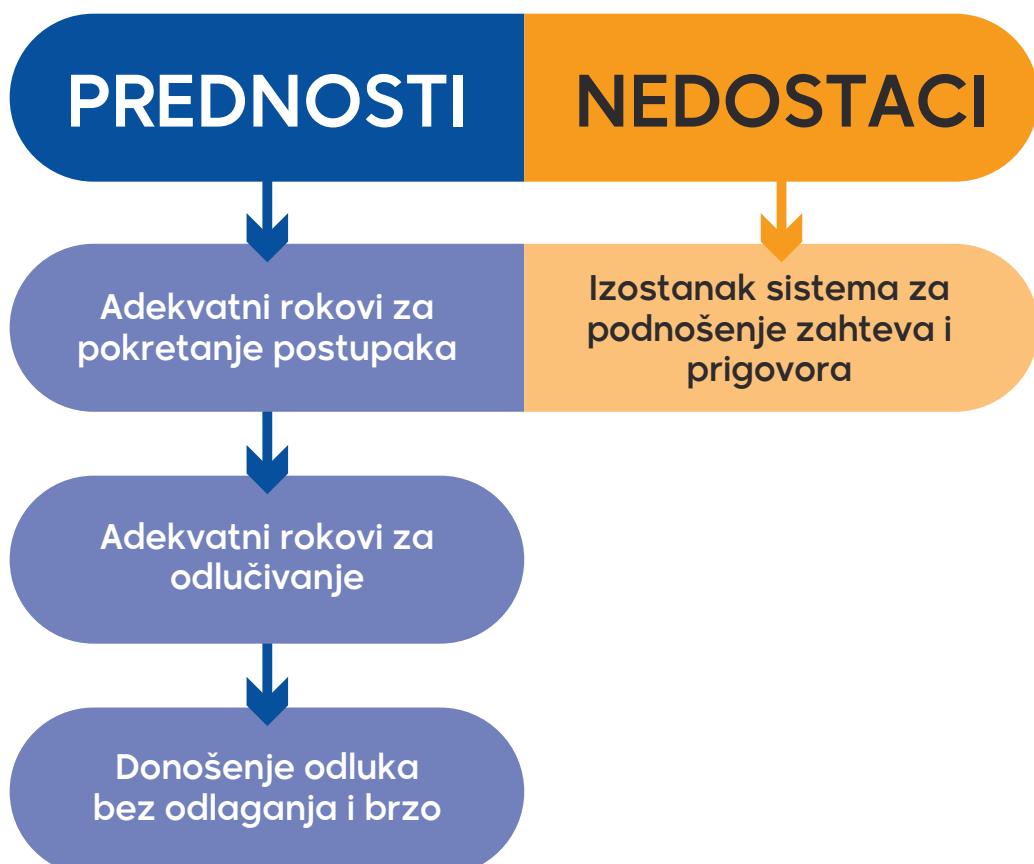
U odnosu na prethodnu analizu, primena principa efikasnosti drastično je unapređena jer je **novi zakonodavni okvir značajno produžio rokove za izjavljivanje zahteva, prigovora i žalbi** – sa 24h na 72h u najvećem broju postupaka. Ovde je značajno navesti da je analiza sprovedena 2021. godine identifikovala da upravo rokovi predstavljaju ključni problem u ovoj oblasti, jer ne ostavljaju dovoljno vremena za adekvatnu pripremu postupka, ali da je pri revidiranju rokova posebno važno voditi računa da njihovo produžavanje ne ide na **račun brzine objavljivanja rezultata izbora**.⁵⁹ Međutim, novi okvir je negativno uticao na sistemsku efikasnost izbornog procesa u celini, jer je doveo do tromesečnog kašnjenja u utvrđivanju konačnih rezultata, što je onemogućilo konstituisanje novoizabranih institucija - upravo zbog procesa zaštite izbornih prava (odnosno ponavljanja izbora više puta na istom biračkom mestu), primene kriterijuma za poništavanje i ponavljanje glasanja i primene

⁵⁹ Ovo pitanje veoma je važno u lokalnom kontekstu gde je društvo izuzetno polarizovano i gde se učestalo vrše pritisci na izborne komisije da objave rezultate velikom brzinom.

mehanizma izazova. Ipak, **ne može se sporiti efikasnost procesa u smislu postavljene definicije** i činjenica da su organi koji učestvuju u ovom sistemu sve aktivnosti sprovođili brzo i bez odlaganja. U prilog ovome govori i činjenica da je prosečna dužina procesa na izborima umesto maksimalnih 22 dana (kako je izračunato u prethodnim odeljcima, računajući samo one dane od kojih teku rokovi za odlučivanje) iznosila **oko 15 dana**, te da bi u „uobičajenim“ okolnostima izborni proces bio završen najkasnije sredinom maja. **Ovde je neophodno uložiti napore u budućnosti da se ovaj nedostatak otkloni i da se sistem rešavanja izbornih sporova postavi tako da svi principi budu izbalansirani i adekvatno primjenjeni.**

Ono što predstavlja „nasleđeni“ problem u oblasti efikasnosti je **izostanak jednostavnog i lako dostupnog sistema za podnošenje zahteva i prigovora**, što otežava učešće građana i drugih učesnika u ovom procesu. U tom smislu, uspostavljanje ovakvog sistema predstavlja veoma važan korak koji bi dodatno unapredio efikasnost sistema, jer bi na jednom mestu bile dostupne sve informacije, procedure, pravni lekovi, formulari za preuzimanje, ali i odluke koje bi bile redovno ažurirane i dostupne najširoj javnosti.

Grafikon 13. Usklađenost domaćeg sistema zaštite izbornih prava sa principom efikasnosti



6.3. Efektivnost



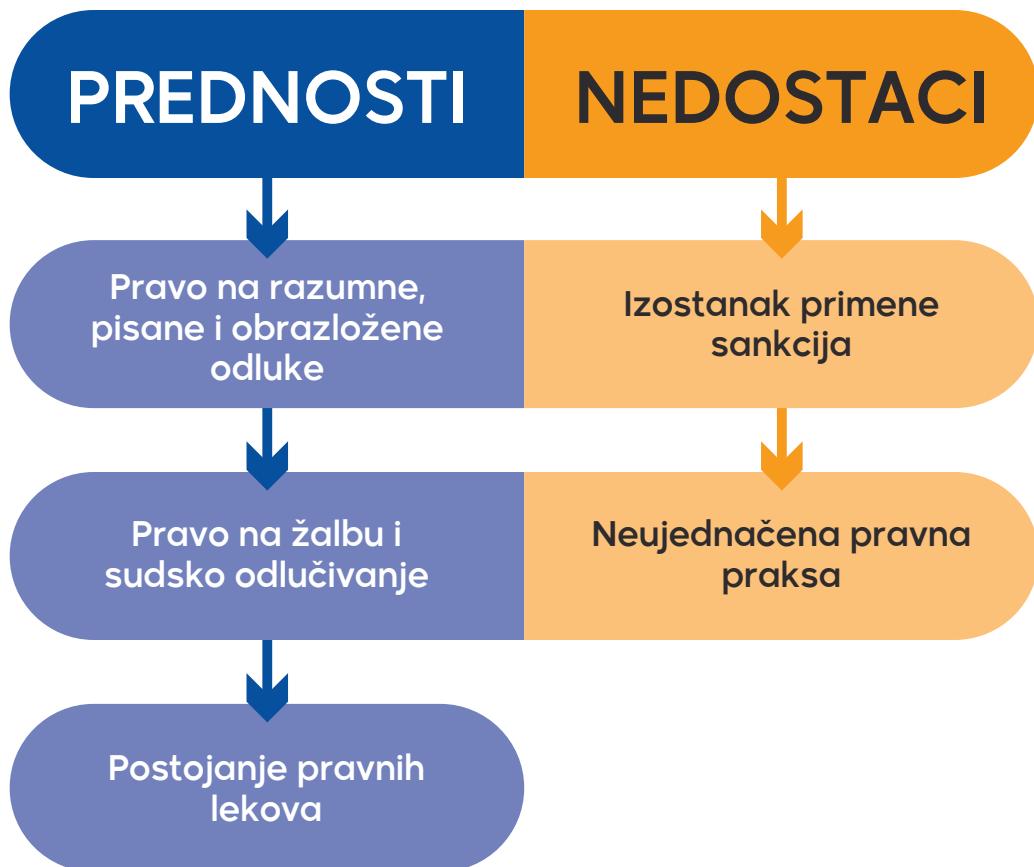
Efektivnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo na pisanu, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna, pravo na žalbu/sudsko odlučivanje i pravo na efikasan pravni lek.

U odnosu na prethodnu godinu, situacija je praktično nepromenjena u oblasti efektivnosti, uz važnu napomenu da su izbori 2022. pokazali da treba uložiti dodatne napore da se analiziraju i preispitaju postojeći kriterijumi za **reviziju izbornog materijala, poništavanje i ponovljeno glasanje na biračkim mestima**. To podrazumeva i potrebu da se pažljivo razmotri da rezultat nekog od prethodno navedenih slučajeva mogla da bude drugačija vrsta „kazne“ ili pravnog leka (ili pokretanje neke vrste postupka), umesto automatskog poništavanja i ponavljanja glasanja, kako bi se izbegla nestabilnost i narušavanje volje birača (interesa javnosti).

Efektivnost domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova je **ostvarena u onoj meri koja podrazumeva ostvarenje prava na razumne, 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 objasnjenim 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, što može biti rezultat nekoliko faktora, uključujući i sporost sistema, nedostatak poverenja u sistem i institucije i nizak stepen informisanosti građana. 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.

Konačno, na ocenu efikasnosti delimično utiče i **nalaz o neuvedenačenoj pravnoj praksi lokalnih izbornih komisija**, što je posledica novog zakonodavnog okvira koji je stupio na snagu dva meseca pred izbore. Kako su ovi organi prvi put primenjivali ovlašćenja u oblasti zaštite izbornih prava, nalaz o neuvedenačenoj pravnoj praksi nije iznenađujući, ali ukazuje na **neophodnost da se sa ovim organima aktivno i dugoročno radi na podizanju njihovih znanja i kapaciteta**.

Grafikon 14. Usklađenost domaćeg sistema zaštite izbornih prava sa principom efektivnosti



6.4. Transparentnost



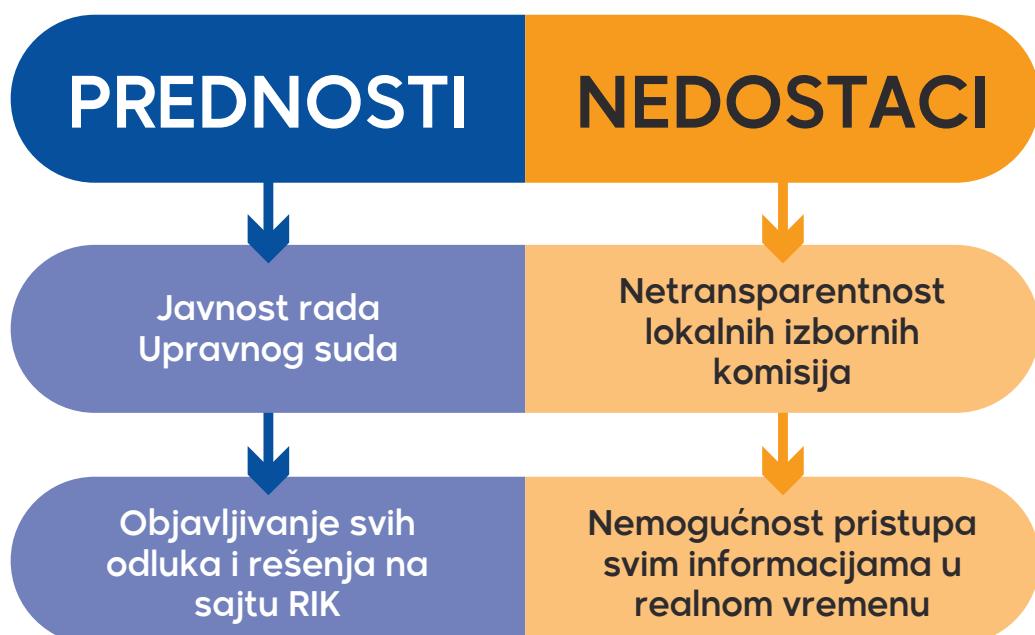
Transparentnost zaštite izbornih prava zahteva pristup svim informacijama o sporovima (idealno u realnom vremenu, dok se proces sprovodi), otvorena ročišta i javno dostupne odluke, u skladu sa zakonskim okvirima.

Primena principa transparentnosti značajno je unapređena na aprilskim izborima najpre usled **zakonske obaveze da se obezbedi puna transparentnost i javnost izbornih komisija u procesu zaštite izbornih prava**. Svi zahtevi za poništavanje glasanja, prigovori i žalbe, zajedno sa usvojenim rešenjima, odlukama i presudama, objavljuvani su na portalu Republičke izborne komisije u posebnoj sekциji. Takođe, sve sednice Republičke izborne komisije bile su javno prenošene. U tom smislu omogućen je pristup informacijama o sporovima, ali samo u fazi kada su oni već završeni i kada su odluke objavljene – učesnici u izbornim sporovima **nemaju mogućnost da prate tok spora u realnom vremenu**. Ono što predstavlja problem u ovom procesu je činjenica da je **transparentnost na lokalnom nivou kritično niska**, pa je često izuzetno teško ili nemoguće pronaći rešenja i odluke usvojene na lokalnom nivou, kalendar aktivnosti, izborne liste, sažetke sa sednica, rezultate i tako dalje. Imajući u vidu da sva ova dokumenta mogu istovremeno predstavljati i osnov

za pokretanje postupka zaštite izbornih prava, bilo bi dobro, po uzoru na primere dobre prakse iz regionala ili sveta, kreirati **obavezujuće smernice za lokalne izborne komisije** koje bi obuhvatile spisak dokumenata koje je neophodno objaviti i rokove u kojima se to čini. Pored obavezujućih smernica, potrebno je uložiti dodatne napore da se razvije **godišnji plan i program obuka** za članove LIK-ova, uključujući ovde i sva lica koja su neposredno ili posredno uključena u rad ovih tela.

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 (zbog zakonskih ograničenja)**, dok **Agencija za sprečavanje korupcije** svoja rešenja i dokumenta najčešće objavljuje sa značajnim zakašnjenjem. Transparentnost procesa rešavanja izbornih sporova od suštinske je važnosti za poverenje građana u izborni proces.

Grafikon 15. Usklađenost domaćeg sistema zaštite izbornih prava sa principom transparentnosti



6.5. Ocena

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 2. Ocena usklađenosti procesa rešavanja izbornih sporova sa međunarodnim principima

PRINCIP	OCENA 2021	OCENA 2022	KLJUČNA PREDNOST (2022)	KLJUČNI NEDOSTATAK (2022)
Pravičnost	Uglavnom neusklađen	Uglavnom neusklađen	<ul style="list-style-type: none"> Široko, adekvatno postavljeno pravo na podnošenje prigovora, obaveštenost o postupku Prošireno pravo na pokretanje postupaka Trostepena zaštita izbornih prava Produženi rokovi 	<ul style="list-style-type: none"> Nemogućnost adekvatnog utvrđivanja svih činjenica Kriterijumi za poništavanje i ponavljanje glasanja Politički karakter i sastav izborne administracije
Efikasnost	Uglavnom usklađen	Usklađen	<ul style="list-style-type: none"> Adekvatni rokovi za pokretanje postupaka Adekvatni rokovi za odlučivanje Donošenje odluka bez odlaganja i brzo 	<ul style="list-style-type: none"> Izostanak sistema za lako i jednostavno podnošenje zahteva i prigovora Kasno obaveštavanje koje ne ostavlja dovoljno vremena za pripremu odgovora Bez rokova u slučaju krivičnih dela
Efektivnost	Uglavnom usklađen	Uglavnom usklađen	<ul style="list-style-type: none"> Pravo na razumne, pisane i obrazložene odluke Pravo na žalbu i sudska odlučivanje Postojanje pravnih lekova 	<ul style="list-style-type: none"> Izostanak primene sankcija Neujednačena pravna praksa Izostanak međuinstitucionalne saradnje Nemogućnost pristupa informacijama o toku postupaka u realnom vremenu
Transparentnost	Uglavnom neusklađen	Uglavnom usklađen	<ul style="list-style-type: none"> Objavljivanje svih odluka i rešenja na sajtu RIK Transparentnost rada Upravnog suda 	<ul style="list-style-type: none"> Nemogućnost pristupa svim informacijama u realnom vremenu Netransparentnost lokalnih izbornih komisija

7.

Zaključci i preporuke

Reforma izbornog zakonodavstva koja je sprovedena početkom 2022. godine značajno je uticala na sistem zaštite izbornih prava i na proces rešavanja izbornih sporova – uvedene su lokalne izborne komisije kao prvi stepen odlučivanja o zaštiti izbornih prava, propisane su drugačije kompetencije organa, produženi su rokovi i prošireno je pravo na podnošenje prigovora, a promenjene su i procedure i pravila o ex officio postupanju izbornih komisija. Iako su učinjeni neki napori (treninzi za predstavnike izborne administracije koje je organizovao RIK, treninzi za predstavnike političkih stranaka i pravnike u strankama koje je organizovao CeSID, priprema informativnih materijala i kampanja),⁶⁰ upitno je koliko su učesnici izbornog procesa, ali i sami organi za sprovođenje izbora i građani imali vremena da se adekvatno i suštinski upoznaju sa kompletno novim sistemom sprovođenja i organizacije izbornog procesa, kao i koliko se to se odrazilo i na proces zaštite izbornih prava.

⁶⁰ CeSID je u predizbornom periodu sproveo kampanju o zaštiti izbornih prava na Facebook-u, Twitter-u, Instagram-u i na zvaničnom sajtu: <http://www.cesid.rs/category/izbori-2022/>.

Ako uporedimo regulaciju rešavanja izbornih sporova u Srbiji sa međunarodno prihvaćenim standardima, zaključujemo da je **najveća usklađenost sa principom efikasnosti, nešto niža je u pogledu efektivnosti i transparentnosti, dok je na niskom nivou u slučaju pravičnosti**. **Efikasnost i transparentnost** su oblasti u kojima je zabeležen napredak u odnosu na prethodnu analizu, imajući u vidu da su u skladu sa međunarodnim standardima produženi rokovi za pokretanje postupaka i za odlučivanje i da je dostupnost informacija o sistemu rešavanja izbornih sporova vidno bolja (na sajtu RIK-a i Upravnog suda). Sa druge strane, ocenu da domaći sistem uglavnom nije usklađen sa principima **efektivnosti i pravičnosti** u najvećoj meri generišu sastav i karakter izborne administracije u Srbiji, neujednačena pravna praksa, izostanak odgovornosti i neadekvatno utvrđivanje činjenica u postupcima od strane svih institucija, kao i kriterijumi za poništavanje rezultata bez razmatranja potencijalnog uticaja na rezultate. Svi ovi problemi su „nasleđeni“ i praktično nerešeni novim zakonskim rešenjima, **što ostavlja prostor da se** o njima razgovara u okviru budućih napora da se sistem unapredi, posebno kroz obuku lica koja sprovode izbore i zainteresovanih strana ovlašćenih da podnose žalbe.

U tom smislu, 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**. Prateći logiku uspostavljenu u analizi iz 2021. godine, predložene intervencije će biti podeljene u četiri oblasti:

- 1)** Institucionalni model rešavanja izbornih sporova,
- 2)** Pravila i postupci za istragu i rešavanje žalbi i sporova,
- 3)** Pravni lekovi, sankcije i izvršenje odluka i
- 4)** Informisanje i edukacija javnosti.

Za svaku preporuku, biće navedena i institucija nadležna za njenu iniciranje i sprovođenje, prioritet (u pogledu značaja po izborni proces i moguće posledice na taj proces) i vremenski period u kome se može usvojiti i primeniti (kratkoročni, srednjoročni i dugoročni).

7.1. 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 Sprovedi 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, javni proces konsultacija	Visoka	Dugoročni
#1 Uvesti odredbe da lokalne izborne komisije i Republička izborna komisija imaju mogućnost da u svim fazama izbornog procesa samoinicijativno reaguju u slučaju uočenih nepravilnosti, bez formalno pokrenutih mehanizama	Narodna skupština, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Kratkoročni
#2 Uspostaviti bezbedan i transparentan sistem upravljanja predmetima, sa svim neophodnim informacijama, objašnjениm procedurama i pravilima u postupanju, formularima, pravnim lekovima i odlukama. Sistem upravljanja predmetima trebalo bi da uveže sve slučajeve koji su pokrenuti ili u toku pred lokalnim izbornim komisijama, Republičkoj izbornoj komisiji, Upravnom sudu i Agenciji, kao i da omogući lak i brz pristup informacijama u realnom vremenu	LIK, RIK, ASK	Srednja	Dugoročni
#3 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.	ASK	Visoka	Kratkoročni
#4 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 i u određenom roku nakon izbora. Razmotriti uvođenje posebnih jedinica u tužilaštvu za slučajeve ovog tipa.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	Srednja	Dugoročni

7.2. 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 koji su prihvatljivi u postupcima, 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 Preciznije propisati situacije u izbornim sporovima u kojima se mora održati javno slušanje kako bi se ispoštivali međunarodno prihvaćeni standardi, uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumno 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	Niska	Kratkoročni
#2 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.	LIK, RIK	Srednja	Srednjoročni
#3 Redefinisati pravni okvir i definisati da se zapisnik o radu biračkog odbora štampa kao jedinstveni dokument na srpskom jeziku i na drugim jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi, kako bi se sprečilo da se pred komisijama nađu različite verzije ovog dokumenta.	LIK, RIK	Srednja	Kratkoročni
#4 Redefinisati podzakonske akte i propisati da odeljak o primedbama članova biračkih odbora bude obvezni deo izbornog materijala, kako bi se adekvatno utvrđivale sve činjenice o izbornom danu.	RIK	Visoka	Kratkoročni
#5 Preispitati kriterijume za traženje revizije i poništavanje glasanja na biračkim mestima, kao i kriterijume za automatsko poništavanje, kako bi se izbegla nestabilnost zbog niskih standarda otkazivanja i ponovljenog glasanja.	RIK, LIK	Visoka	Kratkoročni

7.3. Pravni lekovi, 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, Krivična dela protiv izbornih prava). ⁶¹	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	Srednja	Srednjoročni
#2 Podstaći primenu sankcija protiv članova biračkih odbora i izbornih komisija koji svoja zaduženja ne sprovode u skladu sa zakonom – kroz proaktivniju ulogu tužilaštva. Razmotriti postavljanje roka za krivično gonjenje i imenovanje specijalnih sudija koji će se baviti izbornim prekršajima kako bi se smanjila nekažnjivost. Razmotriti uvođenje posebnih jedinica u tužilaštву za slučajeve ovog tipa.	Ministarstvo pravde, tužilaštvo, Državno veće tužilaca	Visoka	Srednjoročni
#3 U skladu sa primerima dobre prakse, redefinisati odredbe o utvrđivanju manjinskog statusa izbornim listama i uskladiti pravila iz Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o lokalnim izborima i Zakona o političkim strankama. U vezi sa ovim pitanjem pokrenuti široku javnu debatu i osigurati pravičnost procesa.	Narodna skupština, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Srednja	Srednjoročno
#4 Razmotriti izmenu zakonodavnog okvira i stepenovanje pravnih lekova u postupcima zaštite izbornih prava.	Narodna skupština, LIK, RIK, javni proces konsultacija	Visoka	Srednjoročno

⁶¹ Detalje o predloženim načinima izmene Krivičnog zakonika videti u: Izborna pravda: ovde, sada, sutra – slučaj Srbija (2021), Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd; dostupno na: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-SER.pdf, EN: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Paper_final-EN.pdf

7.4. 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 i program obuke za izbornu administraciju 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 zahtevima i prigovorima, a posebno u procesima revizije izbornog materijala i poništavanja glasanja	RIK, lokalne izborne komisije	Visoka	Srednjoročni
#2 Napraviti godišnji plan i program treninga za političke stranke i organizacije na svim nivoima (posebno za pravnike u strankama) – 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	Visoka	Srednjoročni
# 3 Napraviti godišnji plan obuke za predstavnike Upravnog suda 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 u oblasti izbornih sporova. Ova obuka treba da obuhvati sudije, ali i sudske osoblje, kao što su matičari i službenici. Takođe bi trebalo da uključi međuinsticunalne radne sednice između RIK-a i Upravnog suda kako bi se sudije senzitivisale o tehničkim aspektima izbornog procesa, kao što su revizija izbornog materijala, ponovno prebrojavanje i druge procedure.	Upravni sud	Srednja	Srednjoročni
# 4 Organizovati i sprovoditi edukativne kampanje za birače i informisanje javnosti o tome kako koristiti mehanizme u zaštiti izbornog prava i kako pristupiti procesu odlučivanja o žalbama, na primer kroz kreiranje kratkih video klipova o načinima prijavljivanja zloupotrebe državnih resursa i nadležnim telima.	Civilno društvo	Visoka	Srednjoročni
# 5 Pripremiti unapred formulare za podnošenje prigovora na izborni proces i učiniti ih dostupnim na biračkim mestima u dovoljnem broju primeraka. Oni treba da sadrže sve neophodne informacije, način popunjavanja prigovora i njihovo dostavljanje.	RIK, lokalne izborne komisije	Srednja	Kratkoročni