

23

OKO IZBORA

Izbori za narodne poslanike / Izbori za predsednika Republike
Izbori za gradske odbornike Beograda / 3.april 2022. godine



GO
DI
NA



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

OKO IZBORA

Izbori za narodne poslanike / Izbori za predsednika Republike
Izbori za gradske odbornike Beograda / 3.april 2022. godine

23



GO
DI
NA



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



OKO IZBORA **23**

Izbori za narodne poslanike
Izbori za predsednika Republike
Izbori za gradske odbornike Beograda

3. april 2022. godine

23

OKO IZBORA 23



Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Dositejeva 8

Telefon: 011/407 56 05

e-mail: cesid@cesid.rs

zvanična prezentacija: www.cesid.rs

FB/TW: CeSIDBeograd

Avgust 2022.

SADRŽAJ

4 — PREDGOVOR

6 — LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

8 — POLITIČKI KONTEKST – SENKA UKRAJINSKE KRIZE
Bojan Klačar

11 — CeSID I PREDIZBORNA KAMPANJA
Bojan Klačar i Emilija Orestijević

16 — NOVINE U PRAVNOM OKVIRU
Emilija Orestijević i Bojan Klačar

26 — RAD INSTITUCIJA UKLJUČENIH U SPROVOĐENJE IZBORA – NOVI
ZAKONI, STARI PROBLEMI
Slađana Komatina

59 — ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA I RAD INSTITUCIJA UKLJUČENIH U
SPROVOĐENJE IZBORA
Emilija Orestijević

103 — IZBORNI AKTERI I KAMPANJA NA FEJSBUKU – NATPROSEČNO
ISPRAĆENE I PROMOVISANE TEME
Jelena Jeremić i Bratislav Raković

119 — IZBORNI DAN
Tamara Antović i Ivo Čolović

134 — IZBORI KROZ BROJKE - Kratka analiza izbornih rezultata
Ivo Čolović

152 — PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA

PREDGOVOR

Poštovani čitaoci,

Pred vama se nalazi dvadeset treće izdanje CeSID-ove edicije „Okolo izbora“ koja je pokrenuta 1997. godine s ciljem da građanima i stručnoj javnosti ponudi detaljan i celovit osvrt na izborne procese u Srbiji i Crnoj Gori (do referenduma 2006. godine). Kao i ranijih godina, autori su se potrudili da popišu, sistematizuju i otrgnu od zaborava sve najvažnije detalje koji su pratili ovaj izborni ciklus. Naglasak u ovom izdanju je na parlamentarnim i predsedničkim izborima, ali su se autori trudili da ukažu na važne osobenosti lokalnih izbora u Beogradu, posebno u radu gradske izborne administracije i kvaliteta izbornog dana. Po tradiciji su izbori u Srbiji tokom kampanje jedina i najvažnija tema, ali smo neretko bili svedoci da se s proglašenjem rezultata brzo pređe na druge teme čime javnost ostane uskraćena za dubinske uvide i analize. Upravo je edicija „Okolo izbora“ i nastala s ciljem da na jednom mestu ostane detaljna analiza svih aspekata koji prate jedan izborni ciklus.

U ovoj publikaciji dajemo iscrpan osvrt na nacionalni izborni proces 2022. godine – parlamentarni i predsednički nivo. Autori će se posvetiti i beogradskim izborima budući da je CeSID kao organizacija imao poseban uzorak za posmatranje ovih lokalnih izbora, kao i da su naši posmatrači danonoćno pratili rad Gradske izborne komisije (GIK).

Izorno okruženje je imalo dve faze. Prvu, do invazije Rusije na Ukrajinu kada je politički život bio omeđen izraženom polarizacijom, konfrontacijom ključnih političkih aktera i raznovrsnijom tematskom agendom (ekonomija, infrastruktura, ekologija, vladavina prava...). Druga faza je u potpunosti obeležena ukrajinskim ratom koji je promenio politički pejzaž, političku i medijsku agendu pa su sve izborne liste i kandidati „u hod“ menjale svoje izborne strategije, s promenljivim uspehom.

CeSID je počeo s praćenjem izbornog procesa još krajem 2021. godine sa željom da isprati implementaciju usvojenih preporuka iz druge faze međustranačkog dijaloga koji je završen u jesen iste godine. Nakon toga smo analizirali politički kontekst i pravni okvir (u svetlu novih izbornih zakona koji su usvojeni krajem januara 2022.), da bi s momentom raspisivanja parlamentarnih i beogradskih izbora, CeSID započeo posmatranje izbornog okruženju kojem se odvijala kampanja, rad izborne administracije odnosno Republičke izborne komisije (RIK) odnosno Gradske izborne komisije (GIK), kao i analizu aktivnosti izbornih lista i kandidata na „fejsbuku“. Po tradiciji, CeSID je posmatrao i izborni dan, ovoga puta

na velikom uzorku od 867 kratkoročnih posmatrača koji su bili tako raspoređeni da su se izborne projekcije mogle dati za sva tri nivoa izbora. Kao i 2020. godine, brzo brojanje glasova je CeSID radio u saradnji sa IPSOS Srbija, na čemu im dugujemo veliku zahvalnost.

U ovoj publikaciji predstavljamo analize, podatke i zapažanja, do kojih su došli eksperti i saradnici CeSID-a, prateći izborni proces 2022. godine. Bojan Klačar analizira politički kontekst i okruženje u kojem se odvijala kampanja. Emilija Orestijević, Bojan Klačar i Slađana Komatina analiziraju pravni okvir, dok Emilija Orestijević i Slađana Komatina daju osvrt na rad izborne administracije, kao i čitav proces rešavanja izbornih sporova. Bratislav Raković i Jelena Jeremić u zajedničkom tekstu pišu o kampanji na „fejsbuku“, dok Ivo Čolović i Tamara Antović sumiraju kvalitet izbornog dana. Bojan Klačar i Emilija Orestijević notiraju sve CeSID-ove aktivnosti u kampanji, dok je za analizu izbornih rezultata zadužen Ivo Čolović. Praktične i dugoročne preporuke su zajednička intervencija čitavog CeSID tima.

Publikacija „Okolo izbora 23“, koja se nalazi pred Vama, nastavak je dvadesetpetogodišnje izdavačke delatnosti Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) i nadamo se da će kao takva biti od koristi svim akterima u javnom životu Srbije, posebno stručnoj javnosti - od državnih institucija, preko političkih stranaka i medija, do organizacija civilnog društva. Verujemo da će ova publikacija biti jedan od važnih koraka u podizanju svesti građana o značaju fer i slobodnih izbora i stvaranju preduslova za sveukupno unapređenje izbornog procesa u Srbiji.

Ovom prilikom zahvaljujemo brojnim saradnicima koji su uzeli učešća u aktivnostima Centra za slobodne izbore i demokratiju i svojim nesebičnim angažmanom, duboko verujemo, doprineli razvoju institucije izbora i demokratske političke kulture u nas. Zahvaljujemo se partnerima za analizu kvaliteta izbornog procesa iz ugla rešavanja izbornih sporova, Međunarodnoj fondaciji za izborne sisteme (IFES) i kolegama iz IPSOS Srbija za zajednički rad na brzom brojanju glasova. CeSID-ov tim se zahvaljuje medijskim partnerima - RTS, Adria media, Ringier i Al Jazeera - kao i svim predstavnicima medija koji su pratili naš rad.

U Beogradu, avgust 2022. godine

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
BO	Birački odbor
GIK	Gradska izborna komisija
DZVM	Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara
DJB	Dosta je bilo
DRI	Državna revizorska institucija
DSS	Demokratska stranka Srbije
ZIPR	Zakon o izboru predsednika Republike
ZLI	Zakon o lokalnim izborima
ZINP	Zakon o izboru narodnih poslanika
ZSK	Zakon o sprečavanju korupcije
ZFPA	Zakon o finansiranju političkih aktivnosti
IFES	Međunarodna fondacija za izborne sisteme
JBS	Jedinstveni birački spisak
JLS	Jedinica lokalne samouprave
LIK	Lokalna izborna komisija
LSV	Liga socijaldemokrata Vojvodine
KDLJIP/ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova

NBS	Narodna banka Srbije
NSNM	Nacionalni savet nacionalne manjine
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PMU	Pružalac medijske usluge
PNT	Privremeno nadzorno telo
POKS	Pokret obnove Kraljevine Srbije
PSG	Pokret slobodnih građana
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija
RTV	Radio televizija Vojvodine
RTS	Radio televizija Srbije
SVM	Savez vojvođanskih Mađara
SDAS	Stranka demokratske akcije Sandžaka
SDPS	Socijaldemokratska partija Srbije
SDS	Socijaldemokratska stranka
SNS	Srpska napredna stranka
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRS	Srpska radikalna stranka

POLITIČKI KONTEKST – SENKA UKRAJINSKE KRIZE

Bojan Klačar

Rat u Ukrajini je dvadesetak dana od ukupno 45-46 dana kampanje bio vodeća tema u javnosti. Drugim rečima, izbori nisu bili na vrhu liste prioriteta barem polovinu kampanje. Inače, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je 15. februara raspisao parlamentarne izbore, dok je istog dana predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić raspisao lokalne izbore. Zbog drugačijih rokova za kampanju (30 - 60 dana, umesto 45 - 60 dana), predsednički izbori su raspisani 2. marta 2022. godine. Rusija je izvršila invaziju na Ukrajinu 24. februara i naredne tri sedmice je to bila vodeća tema u medijima.

Za šire razumevanje političkog konteksta uoči izbora 2022. godine treba se vratiti u novembar 2021. godine kada je predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić raspisao referendum o promeni Ustava Srbije, zakazavši ga za 16. januar 2022. godine. Paralelno sa kampanjom za referendum, započeti su veliki ekološki protesti (povezani sa iskopavanjem litijuma i pozicijom kompanije Rio Tinto) i osporavanja novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Implikacije ovih protesta su bojile i predizborni kontekst, premda u manjoj meri nego što se očekivalo, dok su protesti bili na vrhuncu i to iz dva razloga: najpre, Vlada Srbije je 8. decembra 2021. godine, svesna masovnosti i dalje eskalacije protesta i incidenata povezanih s protestima, ispunila dva ključna zahteva demonstranata čime su protesti izgubili na zamahu i, drugi, ukrajinska kriza je promenila tematsku agendu pa su i ekološke teme bile u drugom planu u kampanji.

Ako se izuzmu političke organizacije s desnog spektra, odnos većine političkih aktera prema referendumskom procesu je bio mlak: vladajuća koalicija je želela da referendum uspe bez velikog ulaganja (vladajuća Srpska napredna stranka pritom nije bila homogena prema predloženim ustavnim promenama), dok opozicija nije imala resursa za dve vezane kampanje – referendumsku i izbornu – a izbori su za opoziciju bili od presudne važnosti. Referendumsku kampanju je najbolje iskoristila desnica koja je komunicirala da se radi o „nametnutim“ promenama (zbog Evropske unije), da promene mogu da dovedu u pitanje i status Kosova i Metohije, kao i da je neprihvatljivo da se proces izbora tužilaca i sudija odvija izvan parlamenta. Kampanja desnice u referendumskoj kampanji je bila dobra osnova za izbore i delom je nagovestila njihov rast.

Ovi izbori su organizovani po novim izbornim pravilima kojima je prethodio dugotrajan međustranački dijalog, a koji je u svojoj prirodi bio političko pregovaranje predstavnika vlasti i opozicije. Ti pregovori su u manjoj ili većoj meri bili nevoljni sa obe strane. Vlast je svaki ustupak doživljavala kao neopravdani

izlazak u susret zahtevima opozicije i vodila je računa da se napravi napredak kontrolisanog tipa. Na drugoj strani, opozicija je prihvatanje bilo kakvog napretka (koji se nedvojbeno desio) razumevala kao poraz i nisu bili spremni na prihvatanje bilo čega što nisu bili njihovi inicijalni zahtevi, pre svega, u domenu ponašanja medija. Stoga nije bilo iznenađenje kada je opozicija napustila dijalog pre potpisivanje zajedničkog sporazuma.

Kada je reč o novim izbornim zakonima, Vlada Republike Srbije usvojila je 18. januara 2022. godine predloge četiri nova izborna zakona (Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti), a Narodna skupština ih je usvojila uz set amandmana 04. februara 2022. godine. Nova zakonska rešenja nastala su kao rezultat dogovora postignutog u okviru dva koloseka međustranačkog dijaloga (jedan uz posredstvo evro-parlamentaraca, drugi u direktnoj komunikaciji s Vladom i predsednikom Srbije) koji su se vodili tokom 2021. godine, ali i kao odgovor na preporuke ODIHR nakon parlamentarnih izbora iz juna 2020. godine. Usvajanjem novih izbornih zakona nastavljena je praksa koja traje još od 2000. godine u kojoj se izborni zakoni menjaju ili neposredno uoči izbora ili u poslednjoj godini mandata i, što je važnije, da se izborni zakoni menjaju u iznudici, nuždi ili pod nekim pritiscima. Tako je izborni zakon 2000. godine usvojen manje od tri meseca pre parlamentarnih izbora u decembru te godine, u vakuumu koji je nastao posle poraza Slobodana Miloševića na saveznim i predsedničkim izborima 24. septembra 2000. godine. Potom je početkom 2020. godine (par meseci pre junskih izbora), s ciljem ublažavanja posledica bojkota, promenjen cenzus (smanjen je sa 5% na 3%) i distribucija manjinskih količnika (njihovo ponderisanje za 30%) što su sve suštinski elementi jednog izbornog sistema. Na kraju, novi izborni zakoni 2022. godine su usvojeni u parlamentu samo 16 dana pre raspisivanje parlamentarnih odnosno lokalnih izbora, odnosno 58 dana pre dana za glasanje. Da bi se slika neadekvatnih tajminga za promenu izbornih zakona ili pojedinih delova upotpunila, dodajemo i da je u februaru 2004. godine promenjena odredba o obaveznoj izlaznosti 50%+1 na predsedničkim izborima ili povećanje cenzusa na lokalnim izborima (sa 3% na 5%) uoči lokalnih izbora 2008. godine.

I ove izbore, kao i većinu ranijih od uvođenja višestranačja, karakteriše izrazita fragmentacija, široka i raznovrsna politička ponuda: 19 lista na parlamentarnim izborima, 12 lista na beogradskim izborima i osam predsedničkih kandidata. Na nacionalnom nivou je ponuda išla po celoj dužini političkog spektra (od zeleno-leve koalicije do desnice), uz osam manjinskih lista (među kojima je jedna sa upitnim manjinskim statusom) i listom koja je nastala na jednoj temi i samo nju zagovarala – lista „Otete bebe Ana Pajić“. Vladajuća koalicija se, na predsedničkom nivou, opredelila za zajedničkog kandidata (A. Vučić) pa ni SPS ni manjinski partneri nisu imali sopstvene kandidate. Međutim, bez obzira na izraženu fragmentaciju, najozbiljniji politički akteri su se s manjim ili većim uspehom dobro organizovali

u pogledu strateškog nastupa. To ne čudi sa strane vladajuće koalicije, ali je bilo primetno da se opozicija strateški bolje pozicionirala u poređenju sa ranijim ciklusima (faktički, po prvi put posle 2016. godine).

Strateški pristup vladajuće koalicije je uključio tri ključna elementa: (1) zajednički kandidat na predsedničkim izborima, što je bio najvažniji korak za pobjedu u prvom krugu, (2) odvojene liste SNS i SPS čime se maksimizira podrška za obe liste i (3) fokusirani nastupi ključnih manjinskih partnera (Savez vojvođanskih Mađara i lista „Muftijin amanet“). Ono što se nije dalo predvideti u kampanji jeste, međutim, distribucija glasova unutar koalicije pošto je SNS ostao bez dela svojih birača (prvi put posle 2012. godine su osvojili manje od 48% glasova), a SPS dobio birače na koje je već verovatno bio zaboravio (za skoro 100 hiljada birača bolji rezultat nego 2020. godine). Opozicija se, ako uzmemo u obzir vodeće liste, pozicionirala na četiri fronta: (1) velika građansko-centristička lista „Ujedinjena Srbija“, (2) stranke desnice (Dveri, koalicija „Nada“ i Zavetnici) u samostalnim političkim aranžmanima, (3) zeleno-leva koalicija, u kojoj se Ne davimo Beograd fokusirao na Beograd a drugi akteri su se bavili nacionalnim nivoom (Nebojša Zelenović, Aleksandar Jovanović Ćuta) i (4) levo-građanska lista okupljena oko SDS i Borisa Tadića. Nastup opozicije u nekoliko biračima razumljivih kolona umesto jedne zajedničke liste se pokazao kao dobra odluka. Izazov za opoziciju je nastao sa listom okupljenom oko Borisa Tadića koja nije prešla cenzus ni na parlamentarnom ni na beogradskom nivou, što je podiglo procenat rasutih glasova koji je itekako uticao na politički ishod beogradskih izbora. Međutim, smanjenje cenzusa sa 5% na 3% je uslovalo da cenzus pređu skoro sve liste koje su se pre izbora i nalazile oko cenzusa, sa izuzetkom liste „Suverenisti“. Spajanje izbora je uslovalo da velike integrisane kampanje budu dostupne samo za manji broj učesnika - SNS, SPS i „Ujedinjena Srbija“ – pri čemu je de facto samo SNS mogao sebi da priušti sve neophodne elemente. Međutim, spajanje izbora ni ovoga puta, kao i ranije, nije bilo saveznik za osnaživanje političkog života već alat za optimizaciju izbornih rezultata i izborni inženjering.

Polarizacija koja u manjem ili većem obimu traje još od kampanje 2016. godine se nastavila i na ovim izborima iako se čini da je ona u samoj kampanji bila slabijeg intenziteta nego što je bila u predizbornom periodu ili uoči izbora 2020. godine. Nažalost, dominantan razlog nije odluka samih političkih aktera (premda se i tu video napredak u ponašanju vodećih lidera) već ukrajinska kriza koja je sa dnevnog reda sklonila većinu konfrontirajućih tema i dramatično promenila prioritete birača. Rat u Ukrajini je, dakle, promenio izbornu okruženje, tematsku i medijsku agendu i faktički se pojavio kao jedan od najsnažnijih činilaca u izornoj odluci.

CeSID I PREDIZBORNA KAMPANJA

Bojan Klačar i Emilija Orestijević

CeSID je, kao i na ranijim izborima, organizovao nekoliko važnih aktivnosti izvan glavnog toka CeSID-ovih programa koji po pravilu obuhvataju posmatranje izborne administracije (rad centralnog izbornog tela, lokalne komisije u Beogradu i biračkih odbora) i organizaciju posmatračke misije tokom izbornog dana (kratkoročno posmatranje). Sem ovih vodećih aktivnosti, CeSID je organizovao još dve važne: (1) organizacija TV političkih debata „Reč na reč“ (u saradnji sa Radio-televizijom Srbije) i (2) organizacija kampanje za građane o pravima i mehanizmima za zaštitu izbornog prava odnosno podizanja kapaciteta u istoj oblasti za političke organizacije.

Debate „Reč na reč“

Za vreme kampanje (od 15. februara do 31. marta), RTS i CeSID su organizovali ukupno osam (8) debata. Prva debata je organizovana 22. februara, a poslednja u četvrtak, 31. marta uoči početka izborne tišine. Između ta dva datuma, debate su bile: 1. marta, 8. marta, 15. marta, 22. marta, 24. marta odnosno 29. marta. Na svim debatama su učestvovala vodeće i najrelevantnije izborne liste, kako iz vlasti, tako iz opozicije. U sedam od osam debata je učestvovalo po šest predstavnika različitih izbornih lista (samo u prvoj debati su diskutovala četiri predstavnika) koji su razgovarali o konkretnim temama, u usmerenoj, vremenski ograničenoj i striktno moderiranoj debati.

Tabela 1. Rejtingi i dosezi izbornih debata „Reč na reč“

Debata	Rejting	Učešće (Share, SHR)	Doseg (Reach)
Osma debata (31.03.)	5.0%	11.9%	751.000
Sedma debata (29.03.)	5.3%	13.1%	794.000
Šesta debata (24.03.)	3.4%	8.3%	710.000
Peta debata (22.03.)	4%	9.4%	733.000
Četvrta debata (15.03.)	5.2%	12%	908.000
Treća debata (08.03.)	4.7%	11%	875.000
Druga debata (01.03.)	7.3%	17%	988.000
Prva debata (22.02.)	5.9%	13.6%	893.000

Teme o kojima se debatovalo su bile (redom): (1) poskupljenja, inflacija i životni standard, (2) spoljopolitička i bezbednosna orijentacija Srbije, (3) rodna ravnopravnost i natalitet, (4) zdravstvo, (5) litijum i rudarstvo, (6) ukrajinska kriza, (7) svetska ekonomska i energetska kriza (kao posledica rata u Ukrajini) i (8) proces evropskih integracija i odnos prema drugim međunarodnim akterima, Rusiji i Kini. Prve četiri debate su bile studijske (u studiju RTS), dok su poslednje četiri organizovane u Domu Narodne skupštine. Debate je moderirao novinar i urednik na RTS Zoran Stanojević, sve su emitovane na Prvom programu javnog servisa i išle su uživo.

Ispod su navedeni svi učesnici debata.

Debata, 31. mart

Milica Đurđević Stamenkovski - lista Zavetnici
Marinika Tepić - lista Ujedinjeni za pobjedu Srbije
Miloš Jovanović - lista Nada
Nebojša Zelenović - lista Moramo
Đorđe Milićević - lista Ivica Dačić - Premijer Srbije
Goran Vesić - lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve

Debata, 29. marta

Saša Radulović - lista Suverenisti
Dragan Đilas - lista Ujedinjeni za pobjedu Srbije
Boris Tadić - lista Ajmo ljudi
Boško Obradović - lista Dveri - POKS
Dušan Bajatović - lista Ivica Dačić - Premijer Srbije
Vladimir Orlić - lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve

Debata, 24. mart

Miloš Jovanović - lista NADA
Slaviša Ristić - lista Ujedinjeni za pobjedu Srbije
Milica Đurđević Stamenkovski - lista Zavetnici
Aleksandar Šešelj - lista Srpska radikalna stranka
Veljko Odalović - lista Ivica Dačić - Premijer Srbije
Igor Simić - lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve

Debata, 22. mart

Milan Stamatović- lista Suverenisti
Miroslav Aleksić- lista Ujedinjeni za pobjedu Srbije
Đorđe Miketić - lista Moramo
Boško Obradović - lista Dveri - POKS
Dušan Bajatović - lista Ivica Dačić - Premijer Srbije
Vladimir Orlić - lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve

Debata, 15. mart

Danica Grujičić - lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve
Miljko Ristić - lista Dr Vojislav Šešelj - Srpska radikalna stranka
Aris Movsesijan - lista Boris Tadić - Ajmo ljudi
Dragana Rakić - lista Ujedinjeni za pobjedu Srbije
Edin Numanović - lista Muftijin amanet - Stranka pravde i pomirenja
Vladimir Đukić - lista Ivica Dačić - Premijer Srbije

Debata, 8. mart

Jovana Stojković - lista Suverenisti
Boško Obradović - lista Srpski pokret Dveri - POKS
Biljana Đorđević - lista Moramo
Elvira Kovač - lista Savez vojvođanskih Mađara
Slavica Đukić Dejanović - lista Ivica Dačić - premijer Srbije
Darija Kisić Tepavčević - lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve

Debata, 1. mart

Saša Radulović – lista Suverenisti
Milica Đurđević Stamenkovski - lista Srpska stranka Zavetnici
Miloš Jovanović – lista Srpska koalicija Nada (POKS - DSS)
Zoran Lutovac – lista Ujedinjeni za pobjedu Srbije
Snežana Paunović – lista Ivica Dačić-Premijer Srbije
Vladimir Đukanović – lista Aleksandar Vučić - Zajedno Možemo Sve

Debata, 22. februar

Aleksandar Šešelj, lista Dr Vojislav Šešelj - Srpska radikalna stranka,
Dušan Nikezić, lista Marinika Tepić - Ujedinjeni za pobjedu Srbije,
Dušan Bajatović, lista Ivica Dačić - Premijer Srbije,
Siniša Mali, lista Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve.

Od 21. septembra 2021. godine do početka kampanje (poslednja redovna debata je bila 8. februara) organizovano je ukupno 18 redovnih političkih „Reč na reč“ debata i sve su emitovane iz studija. Sve detalje o ovim debatama (teme, učesnici) možete pronaći ovde: <https://www.rts.rs/page/tv/sr/news/20/rts-1/3474/rec-na-rec.html?position=-1>.

Kampanja o pravima i mehanizmima za zaštitu izbornog prava

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 izbornom zakonodavstvu 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 sprovesti 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.

Kao prirodni nastavak i produžetak prethodno 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, **CeSID je odmah po raspisivanju izbora započeo sa analizom ovog procesa² i edukativnom kampanjom usmerenom ka građanima.** Ove napore podržala je Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES).

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 Studija je u skraćenom okviru predstavljena u poglavlju o rešavanju izbornih sporova.

U okviru informativne kampanje, CeSID je kreirao **kratko uputstvo za birače pred aprilske izbore**, sa objašnjenjima svih procedura, pravila i koraka u vezi sa glasanjem,³ kao i niz informativnih postova koji su promovisani na oficijelnoj Fejsbuk i Tviter stranici CeSID-a.⁴ Pod sloganom „**izBORI se za bolje izbore**“, u martu i aprilu 2022. godine promovisano je sedam postova koji su se odnosili na:

- Najavu izbornog procesa i kampanje o zaštiti izbornog prava;
- Korake i način provere podataka u jedinstvenom biračkom spisku, proceduru izmene podataka i o upisu u PBS;
- Važnost slobodnog i tajnog glasanja, uključujući i formular za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja i
- Zaštitu izbornog prava (osnove za podnošenje zahteva, prigovora i žalbi, nadležne institucije, rokove za pokretanje postupaka i odlučivanje po njima, i druge važne informacije).



Cilj kampanje bio je da se građanima na jednostavan, prijemčiv i efektan način prikaže važnost procesa zaštite izbornih prava, te da se oni ohrabre da u ovom procesu učestvuju. **Kampanja je na Facebook-u došla do više od 200.000 jedinstvenih korisnika** i rezultirala je sa nešto manje od 1.000.000 impresija, 50.000 klikova ka detaljnom sadržaju i sa oko 50.000 interakcija.

³ Dostupno na: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2022/03/Kratak-vodi%C4%8D-za-gra%C4%91ane_2022.pdf

⁴ Osim društvenih mreža, kampanja je dostupna i na sajtu CESID-a, u sekciji Izbori 2022: <http://www.cesid.rs/category/izbori-2022/>

NOVINE U PRAVNOM OKVIRU

Emilija Orestijević i Bojan Klačar

Vlada Republike Srbije usvojila je 18. januara 2022. godine predloge četiri nova izborna zakona, pa su tako redovni predsednički i beogradski izbori, ali i vanredni parlamentarni izbori u aprilu sprovedeni u potpuno novom pravnom okviru koji čine **Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti**. Nova zakonska rešenja nastala su kao rezultat 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.

Analiza pred vama pravi sažeti osvrt na najvažnije promene koje donose novi izborni zakoni koji uređuju izbor narodnih poslanika, odbornika i predsednika Republike, sa ciljem njihovog razjašnjenja i upoznavanja najšire javnosti sa novim odredbama. Takođe, u nastavku teksta se nalazi i kratki osvrt na novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti.

Budući da je ovim predlozima, kao i promenama iz 2020. godine, urađena „mini reforma“ izbornih zakona i više promena nego za prethodnih 20 godina primene, čini se da se otvara prostor (i CeSID bi podržao tu inicijativu) za debatu oko velike izborne reforme gde bi se preispitali i uskladili svi zakoni i otvorilo pitanje izbornog sistema i funkcionisanja organa za sprovođenje izbora. Tim pre, što se već intervenisalo i u izborni sistem i u rad organa za sprovođenje (kroz uvođenje međuorgana za sprovođenje izbora).

Osvrt na predloge tri izborna zakona

Novi zakoni zadržavaju ključne principe izbornog sistema koji su važili do sada: **Srbija ostaje jedna izborna jedinica u kojoj se glasa za liste, uz cenzus od 3% i tzv. prirodni prag za nacionalne manjine, a mandati se raspodeljuju D’Ontovom formulom, odnosno sistemom najvećih količnika**. Zakoni ipak uvode važne promene, najpre u funkcionisanju izborne administracije i načinu zaštite izbornih prava. Tako se uvodi novi organ za sprovođenje republičkih izbora – lokalne izborne komisije, koje zamenjuju dosadašnja radna tela, a zaštita izbornog prava postaje trostepena: tri organa koja odlučuju o zahtevima za poništavanje izbora su **lokalna izborna komisija (LIK), Republička izborna komisija (RIK) i Upravni sud**. U novom sistemu, produženi su i rokovi za izjavljivanje prigovora i dostavljanje zahteva – na 72h, dok je legitimacija za podnošenje prigovora najšire postavljena u slučaju predstavnika izbornih lista. Biračima se

pravo na ulaganje zahteva za poništavanje izbora dozvoljava u tri situacije: **kada je nezakonito sprečen da glasa, kada mu je narušena tajnost glasa i kada mu je narušena sloboda izbora – sve isključivo na biračkom mestu na kome glasa**. Zakon donosi i novinu u pogledu smanjivanja broja potpisa koje stranka ili koalicija stranaka nacionalnih manjina podnosi pri predaji izborne liste na republičkim izborima – sa 10.000 na 5.000. Uvodi se i mehanizam „**izazova**“, po kome stranke koje su osvojile više od 2% glasova mogu zahtevati proveru dela izbornih materijala (što je u ovom izbornom ciklusu u Beogradu i iskorišćeno kada je izborna lista Ujedinjeni za pobedu Beograda iznela ovakav zahtev pred GIK). Zakon o lokalnim izborima drugačije propisuje broj potpisa potrebnih za proglašenje izborne liste i vezuje ga za broj birača u jedinici lokalne samouprave. Iako je u ranijim predlozima ZIPR bilo reči o ukidanju žrebanja, ovo se ipak nije dogodilo pa je ova praksa utvrđivanja redosleda kandidata na glasačkim listićima ipak ostala deo izborne prakse. Zakoni propisuju jasne mehanizme ostvarivanja javnosti i transparentnosti rada organa za sprovođenje izbora.

Zakoni preciziraju i proširuju pojam izborne tišine. Kao i ranije, zabrana da se u medijima i na javnim skupovima objavljuju procene rezultata izbora, da se javno predstavljaju kandidati na izborima i njihovi izborni programi, odnosno da se pozivaju birači da glasaju ili ne glasaju za određene izborne liste, važi 48 časova pre dana glasanja i na dan glasanja (do zatvaranja biračkih mesta). Novo rešenje sada precizira šta se podrazumeva pod medijima: dnevne i periodične novine, servis novinske agencije, radio program, televizijski program, ali i elektronska izdanja tih medija, kao i samostalna elektronska izdanja koja su registrovana u Registru medija.

Kao što je već rečeno, ZINP uvodi novi organ za sprovođenje izbora i propisuje da će izbore sprovoditi RIK, LIK i birački odbori (BO). LIK su opštinske izborne komisije, gradske izborne komisije i izborne komisije gradskih opština Grada Beograda i zamenjuju dosadašnja radna tela. LIK će biti zadužene za: organizaciju tehničkih priprema za izbore, određivanje glasačkih mesta, odlučivanje po zahtevima za poništavanje glasova na biračkim mestima zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, pružanje podrške biračkim odborima prilikom sprovođenja izbora i tako dalje. Kada se sprovede samo lokalni izbori, organi za sprovođenje izbora su (lokalna) izborna komisija i birački odbori.

Biraču se daje pravo da od LIK zatraži informaciju o tome da li je u izvodu iz biračkog spiska evidentirano da je glasao na izborima ili ne. **Ovo pravo uvedeno je nakon izbora 2020. godine, ali je do sada bilo deo podzakonskih akata i bilo je regulisano Uputstvom koje je propisivala RIK**. U praksi, ovo pravilo podrazumeva da će svaki birač koji sumnja da je neko glasao umesto njega, ovu

informaciju moći da proveriti odmah nakon glasanja. Za one birače koji glasaju u Srbiji, predviđeno je da se zahtev za dobijanje informacije da li je u biračkom spisku evidentirano da je glasao podnosi lokalnoj izbornoj komisiji. Taj zahtev treba da sadrži naredne podatke birača: ime i prezime, jedinstveni matični broj građana, mesto i adresu prebivališta, kontakt telefon i potpis podnosioca, naziv opštine/grada, odnosno strane države i broj biračkog mesta na kojem je podnosilac zahteva upisan u izvod iz biračkog spiska, a uz zahtev se predaje i lična karta. Sa druge strane, oni birači koji glasaju u inostranstvu pomenuti zahtev podnose direktno Republičkoj izbornoj komisiji i to mogu učiniti onlajn preko RIK-ovog sajta. Zanimljivo je da za birače koji glasaju u zemlji ovakva mogućnost nije ostavljena.

Do sada je postupanje po „lakim“ i „teškim“ greškama bilo propisano isključivo podzakonskim aktima. **Zakoni sada definišu da LIK i BO imaju obavezu da kod teških grešaka ostvare uvid u izborni materijal i da ili isprave greške u zapisniku ili da donesu rešenje kojim konstatuju da se ne mogu utvrditi rezultati, odnosno da ponište glasanje po službenoj dužnosti.** Pod teškim greškama eksplicitno se podrazumevaju one situacije u kojima je nesumnjivo došlo do manipulacije sa brojem listića ili one situacije kada je nemoguće utvrditi rezultate tako da se svi brojevi slažu, čak i nakon uvida u izborni materijal. Osim toga, propisane su situacije kada je nemoguće utvrditi rezultate glasanja: ako je glasanje prekinuto bez nastavljanja ili nije održano; ako nije dostavljen zapisnik o radu BO; ako zapisnik nisu potpisala najmanje tri člana BO i ako postoje grube, neotklonjive greške u zapisniku. U četiri situacije će LIK automatski poništiti glasanje: ako je broj listića u kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore; ako je BO omogućio da glasa lice koje nije upisano u izvod iz biračkog spiska; ako u glasačkoj kutiji nema kontrolnog lista ili ako nije potpisao prvi birač i/ili bar jedan član biračkog odbora, i ako je zbir neupotrebljenih i upotrebljenih listića veći od ukupnog broja listića koje je primio birački odbor. U svim ovim situacijama, glasanje će biti ponovljeno u roku od 10 dana. „Lake“ greške su one koje su nastale kao posledica očiglednih omaški u popunjavanju zapisnika – na primer, ako nije upisan broj birača koji je izašao na izbore, a svi ostali podaci se slažu. U ovim situacijama (zakon propisuje ukupno 5), LIK donosi rešenje o ispravljanju zapisnika.

Opozicione proglašene izborne liste koje prema preliminarnim rezultatima osvoje više od 2% glasova, kao i svaka proglašena opoziciona manjinska izborna lista, mogu RIK-u podneti zahtev za kontrolu zapisnika o radu BO po uzorku. Ovaj zahtev može se podneti za najviše 5% biračkih mesta na teritoriji LIK. Ako se na osnovu izvršene kontrole utvrdi da u pogledu broja glasova koje je osvojila

neka lista postoje odstupanja između sadržine izbornog materijala i zapisnika veća od 10%, vršiće se kontrola na još pet odsto biračkih mesta. Ukoliko se i nakon naknadne kontrole utvrdi odstupanje veće od 10%, vršiće se kontrola svih zapisnika sa teritorije lokalne izborne komisije. Nakon izvršene kontrole, postoje dva moguća scenarija: (1) ako se utvrdi neslaganje sadržine izbornog materijala i zapisnika o radu BO, LIK će doneti rešenje o ispravljanju zapisnika; i (2) ako se utvrdi da postoji nepravilnost koja je razlog da se glasanje poništi, LIK će doneti rešenje o poništavanju glasanja na biračkom mestu. Ako postoji sumnja da je uočena nepravilnost posledica namerne i svesne aktivnosti sa ciljem da se utvrdi neistinit rezultata izbora, RIK će podneti krivičnu prijavu protiv članova biračkog odbora.

ZLI drugačije propisuje broj potpisa koji je potreban za proglašenje izborne liste. Za razliku od prethodnog rešenja, po kome je uslov bio najmanje 30 birača po predlogu za svakog kandidata na izbornoj listi (osim za JLS sa manje od 20.000 birača, gde je traženi broj bio 200), sada je definisano da je **za proglašenje izborne liste potrebno da je svojim potpisima podrži:**

- 200 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 20.000 birača;
- 300 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 30.000 birača;
- 500 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 50.000 birača;
- 600 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 70.000 birača;
- 800 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 100.000 birača;
- 1.000 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima najviše 500.000 birača;
- 3.000 potpisa u JLS koja na dan raspisivanja ima više od 500.000 birača.

ZLI takođe propisuje da će se izbornoj listi koja je prešla izborni cenzus, a po načinu raspodele mandata nije dobila mandat, dodeliti mandat na račun izborne liste kojoj pripada poslednji količnik na osnovu kog se dobija mandat, a koja nije izborna lista nacionalne manjine i koja je dobila više od jednog mandata.

Izbornim listama koje podnesu stranke i koalicije stranaka nacionalnih manjina, RIK će utvrđivati položaj liste nacionalne manjine, na predlog izborne liste. U ovom procesu, RIK može konsultovati nadležni nacionalni savet nacionalne manjine (NSNM), a Zakon posebni fokus stavlja na „zabranu izigravanja zakona“. Na ovaj način predviđeno je da RIK može odbiti da listi utvrdi položaj liste nacionalne manjine u dva slučaja: ako je nosilac ili kandidat za poslanika na toj listi lice za koje je opštepoznato da je član druge političke stranke koja nije stranka nacionalne manjine, ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo

ukazuju na nameru da se izigra zakon. Imajući u vidu novu mogućnost koju ostavlja Zakon, RIK je u četiri slučaja (Ruska stranka – Slobodan Nikolić, Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin, Zeleni Srbije i Narodni front – Most) odlučio da jednoj izbornoj listi odbije status izborne liste nacionalne manjine. Međutim, Upravni sud je, postupajući po žalbi Ruskog manjinskog saveza ipak doneo drugačiju odluku i dao ovoj listi status izborne liste nacionalne manjine. Ista odluka je doneta i u slučaju lokalnih izbora u Beogradu. Upravni sud je stao na stanovište da je ovoj listi morao biti utvrđen položaj izborne liste nacionalne manjine imajući u vidu da su stranke u ovoj koaliciji upisane u registar političkih stranaka kao stranke nacionalne manjine, pa je shodno tome obrazloženje RIK neosnovano.

Za izborne liste nacionalnih manjina prepolovljen je broj neophodnih potpisa za proglašenje izborne liste – sa 10.000 na 5.000. U slučaju da se lokalni izbori održavaju odvojeno od republičkih ili parlamentarnih, lista nacionalne manjine koja učestvuje na lokalnim izborima mora prikupiti polovinu potrebnih potpisa – od 100 do najviše 1.500, u zavisnosti od broja birača u JLS. Na lokalnim izborima, izborna lista može imati položaj izborne liste nacionalne manjine samo ako prema podacima poslednjeg popisa na teritoriji te lokalne samouprave žive pripadnici te nacionalne manjine i ako je procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji te opštine/grada manji od 50%.

ZINP je propisao potpuno drugačiji princip zaštite izbornih prava. Umesto dosadašnjeg dvostepenog postupka, u kome se prigovor ulagao RIK-u, a žalba na rešenje Upravnom sudu, novi zakon definiše trostepenu zaštitu. Svaki birač kome je uskraćeno pravo glasa, ili su mu ugrožena sloboda i tajnost glasa na njegovom biračkom mestu, imaće pravo da uloži zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu LIK-u, koja će odlučivati o njegovom zahtevu. Prigovor na rešenje o zahtevu (koje je usvojila lokalna komisija) birač će moći da izjavi RIK-u (drugi stepen zaštite), a žalbu na rešenje RIK-a Upravnom sudu (treći stepen zaštite). Promenjeni su i rokovi za ulaganje zahteva – na 72h od uočene nepravilnosti, umesto dosadašnja 24h. Na isti način je produžen i rok za odlučivanje o zahtevima i kasnije prigovorima. Podnosioci izbornih lista imaće najšire postavljeno pravo na ulaganje prigovora, u svim fazama izbornog procesa. U slučaju da se lokalni izbori održavaju odvojeno od republičkih, zaštita izbornih prava ostaće dvostepena: prigovor će se podnositi (lokalnoj) izbornoj komisiji u roku od 72h od nezakonite radnje ili odluke, a žalba će se podnositi višem sudu na čijem se području nalazi sedište skupštine. Odredba po kojoj se žalbe podnose višem sudu umesto Upravnom sudu stupiće na snagu godinu dana nakon usvajanja zakona, što znači da su se na izborima održanim u aprilu 2022. godine, žalbe protiv rešenja

lokalnih komisija podnositi Upravnom sudu. Uprkos prvobitnom planu ZIPR ukine odredbu kojom se redosled predsedničkih kandidata na ukupnoj listi određivao žrebanjem, konačna verzija Zakona je ipak zadržala ovakav način utvrđivanja redosleda kandidata.

Takođe, **stalni sastav RIK je uvećan za još šest članova i zamenika članova koje je imenovala RIK na predlog predsednika Narodne skupštine.** U stalni sastav lokalnih izbornih komisija i u stalni sastav biračkih odbora na isti način imenovani su po jedan član i zamenik člana, a u stalni sastav lokalnih komisija i biračkih odbora imenovani su još po jedan član i zamenik člana koje je imenovala RIK na predlog predsednika Narodne skupštine.

Osvrt na novi zakon o finansiranju političkih aktivnosti

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) zadržao je ključne principe i intencije zakona iz 2011. godine (s promenama iz 2014. i 2019. godine): **mogućnost finansiranja iz javnih i privatnih izvora i bez ograničenja ukupnih rashoda u kampanji, polaganje jemstva, izveštavanje, kontrola od strane Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), samostalni monitoring kampanje od strane ovog tela i mogućnost prekršajnih i krivičnih sankcija.** Zakon izlazi u susret važnim preporukama međunarodnih posmatrača i smanjuje maksimalna davanja na godišnjem nivou od strane fizičkih i pravnih lica i uvodi preliminarno izveštavanje. Promenjena je raspodela sredstava iz javnih izvora za izbornu kampanju pa će se pre izbora u jednakim iznosima podeliti 40% umesto 20% što pogoduje manjim političkim akterima. Istovremeno je došlo do promena na nivou predsedničkih izbora gde se deo koji se deli pre izbora u jednakim iznosima smanjuje sa 50% na 40%, premda to nije bila intencija na međustranačkom dijalogu.

Iako je deo javnosti to tražio (to nisu bile preporuke CeSID-a), **zakon nije ukinuo mogućnost da se sredstva iz redovnog rada koriste i u kampanji, niti je ograničio ukupne rashode u kampanji.** CeSID smatra da je trebalo definisati zabranjene aktivnosti političkih subjekata u kampanji kako bi se sprečio pritisak na birače, sprovođenjem humanitarnih ili medicinskih aktivnosti, na primer. Takođe, CeSID napominje da će uspešna i transparentna kontrola zavisiti i od podzakonskih akata (zakonodavac je propustio priliku da detaljnije uredi taj deo u samom propisu), posebno u delu strukture troškova i kontrole političkog oglašavanja.

Finansiranje političkih subjekata bilo je uređeno na koherentan način ZFPA iz 2011. godine koji je izmenjen tri, odnosno osam godina kasnije (2014 i 2019. godine). Ovim zakonom je regulisan redovan rad političkih subjekata i finansiranje kampanja. Kao razlog za promene 2014. godine je navedeno da su „uočene određene manjkavosti, nedorečenosti i međusobna neusaglašenost pojedinih odredaba“ uz pozivanje na Ključne preporuke iz Zajedničkog mišljenja Venecijanske komisije usvojenog na 100. plenarnoj sednici iz oktobra 2014. godine. Ovim promenama je, između ostalog, omogućeno da politički subjekti koriste sopstvena sredstva iz redovnog finansiranja u svrhe izborne kampanje, što nije bilo dozvoljeno inicijalnim rešenjem i što je kritikovano od strane stručne javnosti. Promene iz 2019. godine su nastale kao plod rada Radne grupe za saradnju sa Organizacijom evropsku bezbednosti i saradnju (OEBS) i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR/KDILJP) u „koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka za unapređenje izbornog procesa“. Faktički posmatrano, **najveći deo promena iz 2019. godine su promene koje su nastale kroz dva međustranačka dijaloga koja su organizovana na Fakultetu političkih nauka u Beogradu i u Narodnoj skupštini Republike Srbije.**

Po regulativi iz 2011. godine, za nadzor finansiranja izbornih kampanja je zadužena ASK,⁵ dok Državna revizorska institucija (DRI) ima mandat za sprovođenje revizije trošenja javnih sredstava. Za razumevanje izborne kampanje, važno je imati u vidu i Zakon o sprečavanju korupcije - ZSK (2019) koji je „nasledio“ nekadašnji Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i njime se reguliše zloupotreba javnih resursa od strane javnih funkcionera. ZFPA iz 2011. godine omogućava finansiranje i iz javnih (čime Srbija sledi primer brojnih evropskih država) i privatnih izvora za koje ne postoji limit u ukupnim iznosima, ali postoje ograničenja za davanja fizičkih i pravnih lica tokom jedne godine, a koja se dupliraju u slučaju izborne godine. Regulativa predviđa i izorno jemstvo, kontrolu grupa građana a ne samo političkih stranaka, zabranjene izvore finansiranja, vođenje evidencije, finansijsko izveštavanje i sankcije – prekršajne i krivične. ASK ima zakonsko pravo da vrši paralelni monitoring finansiranja izborne kampanje što je jedno od naprednih rešenja u ovom zakonu (i uporedno gledano retko zastupljeno) a čiji efekti nisu do sada viđeni u meri u kojoj bi trebalo. Iako je regulatorni okvir i institucionalni dizajn propisa iz 2011. godine usklađen sa dobrim principima međunarodne prakse, njegova primena od izbora 2012. godine je pokazala niz nedostataka na koje je bilo potrebno obratiti pažnju, kako bi se proces finansiranja kampanja unapredio i učinio transparentnim.

⁵ Po Zakonu o sprečavanju korupcije iz 2019. godine ovo telo je preimenovano u Agenciju za sprečavanje korupcije. Zato će se u daljem tekstu akronimom ASK referisati na ovaj organ.

Novi Zakon koji je Narodna skupština usvojila u februaru 2022. godine propisuje, kao i u prethodnom aktu, dve vrste izvora finansiranja: javni (budžetska sredstva) i privatni izvori (članarina, prilog/donacija, nasledstvo, legat i zajmovi). Precizira se (i to je novina) da se subjekti mogu zaduživati isključivo kod banaka i drugih finansijskih organizacija u Srbiji, koje su pod nadzorom Narodne banke Srbije (NBS). Precizirano je da maksimalna visina zajmova, na godišnjem nivou, može iznositi do 25% sredstava koje se obezbeđuju iz javnih izvora za finansiranje redovnog rada ili pokriće troškova izborne kampanje u zavisnosti da li se subjekti zadužuju za finansiranje redovnog rada ili pokriće troškova kampanje, s rokom otplate najduže do tri godine. Zakon kao novinu donosi ograničenje maksimalne redovne članarine na godišnjem nivou na iznos do 3.000 dinara uz zadržavanje odredbe da je maksimalan iznos davanja članarine u gotovini ili putem uplatnice do 1.000 dinara.

Zakon smanjuje maksimalne vrednosti davanja i to u značajnoj meri, posebno kada je reč o maksimalnim davanjima pravnih lica. **Raniji propis je definisao da maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno fizičko lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 20, a za pravna lica najviše 200 prosečnih mesečnih zarada.** Članom 10 sada je propisano da je maksimalna vrednost davanja za fizička lica najviše deset prosečnih mesečnih zarada, odnosno za pravna lica najviše 30 mesečnih zarada. Zakon je fizičkim i pravnim licima, ostavio mogućnost da u kalendarskim godinama u kojima se održavaju izbori, pored davanja za redovan rad, mogu dati i sredstva za troškove izborne kampanje do maksimalno propisanog iznosa na godišnjem nivou. Nije došlo do promena u sredstvima iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih subjekata (za narodne poslanike, poslanike i odbornike) i ona su i dalje na nivou 0,105% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine odnosno jedinica lokalne samouprave. Ovaj član je u delu raspodele sredstava usklađen s promenama u izbornom zakonu u kome je izborni cenzus spušten sa 5% na 3%.

Kao i u ranijem propisu, sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi. Ono što predstavlja krupnu novinu jeste raspodela ovih sredstava koja se sada dele u proporciji 40% (jednaki iznosi podnosiocima proglašanih izbornih lista) - 60% (posle izbora shodno broju osvojenih mandata) umesto nekadašnje proporcije 20%-80%. U slučaju održavanja izbora po većinskom sistemu, sredstva u visini od 40% (umesto ranijih 50%) raspoređuju se u jednakim iznosima predlagačima kandidata koji su prilikom podnošenja kandidature dali izjavu da će koristiti sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje. U slučaju održavanja izbora po većinskom sistemu preostali deo sredstava (60%) dodeljuje se predlagaču kandidata koji je osvojio mandat. Ako se izbori održavaju u dva izborna kruga, preostali deo sredstava (60%) raspoređuje se predlagačima kandidata koji učestvuju u drugom izbornom krugu, srazmerno broju glasova koje su osvojili u drugom izbornom krugu.

Zadržana je odredba da se sredstva prikupljena za redovan rad mogu koristiti u izornoj kampanji uz obavezu da se uplate na poseban račun isključivo namenjen za finansiranje izborne kampanje. Predviđeno je polaganje izbornog jemstva, u čemu nema promena, ukoliko politički subjekt namerava da koristi sredstva iz javnih izvora za finansiranje troškova izborne kampanje i ono se vraća subjektu ukoliko na izborima osvoji najmanje 1% važećih glasova odnosno najmanje 0,2% važećih glasova ako politički subjekt predstavlja i zastupa interese nacionalne manjine.

U delu finansijskog izveštavanja je došlo do značajnih promena. Uvodi se obavezan sadržaj Godišnjeg izveštaja o finansiranju političkog subjekta koji će biti uporediv sa izveštajem o troškovima izborne kampanje. Ipak, najveća novina je **obaveza da politički subjekt mora da podnese preliminarni izveštaj o troškovima izborne kampanje do sedam dana pre dana glasanja** (međuzveštavanje) **uz zadržavanje obaveze konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje u roku od 30 dana od dana objavljivanja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora.** Preliminarni izveštaj o troškovima izborne kampanje se uvodi po prvi put u regulativu i odnosi se na period od dana raspisivanja izbora do 15 dana pre dana određenog za glasanje. U zakonu se preciziraju i rokovi za nadležno telo pa se navodi da ASK objavljuje plan kontrole godišnjih izveštaja do 15. marta tekuće godine na svom veb sajtu, a plan kontrole izveštaja o troškovima kampanje pet dana od dana raspisivanja izbora. Izveštaj o kontroli Godišnjeg izveštaja se

objavljuje na veb sajtu ASK do 1. februara naredne godine, a izveštaj o kontroli konačnih izveštaja o troškovima kampanje (zajedno s preliminarnim izveštajima) ASK objavljuje na veb sajtu najkasnije 120 dana od isteka roka za podnošenje konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje. U članovima 35 i 36 se precizira uloga DRI čime se, kako navodi zakonodavac, ispunjavaju mere broj 2.2.2.2. utvrđene u Akcionom planu za Poglavlje 23. Važna novina je da godišnji plan poreske kontrole, koji se donosi u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreski postupak i poreska administracija, obuhvata kontrolu davaoca finansijskih sredstava, roba i usluga političkim subjektima. U ovom delu se objašnjava postupak, shodna primena propisa (opšti upravni postupak), krivična dela, prekršaji, gubitak prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora i njihova obustava. Treba istaći dve novine. Kada je reč o postupanju i odlučivanju u slučaju povrede zakona, izvršena je – i to je novina – podela prekršajnih sankcija: za lakše povrede je propisana novčana kazna za političku stranku u iznosu od 100.000 do 1.000.000 dinara, a za odgovorna lica u iznosu od 20.000 do 100.000 dinara. U slučaju težih povreda propisana je novčana kazna u iznosu od 200.000 do 2.000.000 dinara, odnosno za odgovorna lica u iznosu od 50.000 i 150.000 dinara. Druga novina je u članovima 46 i 47 koji propisuju da su političke stranke dužne da, akcije i udele koje su stekle pre stupanja na snagu ovog zakona otuđe. To bi trebalo da omogući da se sve političke stranke finansiraju pod jednakim uslovima i da funkcionišu u jedinstvenom pravnom režimu.

RAD INSTITUCIJA UKLJUČENIH U SPROVOĐENJE IZBORA – NOVI ZAKONI, STARI PROBLEMI

Sladana Komatina

Kako je objašnjeno u prethodnom poglavlju, novi izborni ciklus doneo je i promene tri važna izborna zakona (**ZINP, ZIPR, ZLI**), kao i **ZFPA**. Promene pomenutih zakona izvršene u januaru i februaru 2022. godine donele su sa sobom mnogobrojne izmene izbornih pravila, ali i nove okolnosti kada je u pitanju rad izborne administracije i ostalih organa uključenih u sprovođenje izbora. Iako je većina posmatračkih misija u svojim preliminarnim izveštajima uglavnom pozdravila korak napred koji je napravljen u pogledu izbornog zakonodavstva, glavni nalazi koji proističu iz posmatranja prethodnog izbornog ciklusa je da izbornoj administraciji **i dalje nedostaju obuke, a diskusija između političkih aktera bi svakako trebalo da se nastavi u cilju doslednog sprovođenja novih izbornih propisa u narednim izbornim ciklusima.**

Uprkos velikim promenama do kojih je došlo u radu organa uključenih u sprovođenje izbora (ali i kreiranja novog Privremenog nadzornog tela za praćenje medija (PNT)), **stare boljke nastavljaju da opterećuju srpski izborni sistem** (pitanje „funkcionerske kampanje“, nejednakog medijskog izveštavanja i ažurnosti biračkog spiska). Ni **Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)** ni **Regulatorno telo za elektronske medije (REM)** u ovom izbornom ciklusu nisu imale značajnu ulogu u kampanji i svakako bi u budućnosti mogle imati značajno aktivniju i transparentniju ulogu u izbornom procesu. **Nadzorni odbor** za izbornu kampanju je još jednom (uprkos primećenom napretku u odnosu na izbore iz 2020. godine) igrao veoma pasivnu ulogu u kampanji, dok se novoformirano **PNT** u svom radu preklapalo sa aktivnostima REM-a. Kako je formiranje PNT-a jedan od produkata Međustranačkog dijaloga uz strano posredovanje zaključak koji se nameće je da formiranje ovoga organa predstavlja još jedno u nizu štikliranja preuzete obaveze bez suštinskih promena izbornih uslova. Kada govorimo o radu **Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS)** čini se da ovaj organ u danima pred izbore nije dobro iskomunicirao konfuziju koja je nastala posle kritika na račun neažurnosti poslatih obaveštenja o glasanju biračima.

Na kraju, **RIK je svakako sproveo izbore u skladu sa zakonskim pravilima, efikasno i transparentno, uz konstatovan opipljiv napredak u njenom učinku u odnosu na prethodne izborne cikluse.** Međutim, uvođenje novog organa za sprovođenje izbora (LIK) umesto ranijih radnih tela, ali i usložnjavanje mehanizma zaštite izbornih prava (trostepena zaštita u vidu LIK, RIK i Upravnog suda) **utila je višestruko na produžavanje rokova za proglašavanje izbora, ali i na konfuziju kod birača i podnosilaca izbornih lista oko prave adrese za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja ili prigovora. Više o pomenutim pojavama, kao i o samom procesu zaštite izbornog prava u narednom tekstu.**

Kratak osvrt na rad izborne administracije

Kao što je već pomenuto izbori održani 3. aprila 2022. godine održani su u skladu sa potpuno novim izbornim zakonima koji su u mnogome promenili način rada izborne administracije u Srbiji. Osim RIK i BO, **organi za sprovođenje izbora postale su i lokalne izborne komisije.** Uvođenje novog izbornog organa, ali i činjenica da su 3. aprila 2022. godine u nekim lokalnim sredinama (između ostalog i u Beogradu) održani i lokalni izbori je još jednom ukazala na **nužnost profesionalizacije izborne administracije.**

RIK je i u ovom izbornom ciklusu svoj posao obavljala transparentno i u skladu sa novim zakonodavnim okvirima. Sličnu ocenu treba dati i radu GIK Beograda čiji rad se kretao u predviđenim zakonodavnim okvirima, uz transparentnost u radu. **Jedna od novosti koja svakako jeste uticala na povećanje transparentnosti je i to što od ovog izbornog ciklusa akreditovani posmatrači sve informacije o radu RIK-a i GIK-a dobijaju blagovremeno putem mejla.**

Ipak, javnost je nakon zatvaranja biračkih mesta u 20h, 3. aprila 2022. godine imala mnogobrojne zamerke na rad RIK koje se prevashodno kreću u **smeru sporog proglašavanja konačnih rezultata, ali i činjenice da se RIK u izbornoj noći samo jednom obratio javnosti. Razloge za ovu odluku RIK treba tražiti i u činjenici da je u ovom izbornom ciklusu po prvi put bilo moguće praćenje ažuriranih rezultata izbora u realnom vremenu na sajtu RIK-a.**⁶

⁶ Izborni rezultati su tokom noći, 3. aprila bili dostupni na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/284079>

Odgovor na prvu kritiku svakako treba tražiti u višestrukom uslozljavanju sistema zaštite izbornog prava koji je učinio da se konačni rezultati za predsedničke i beogradske izbore proglase tek 9. maja 2022. godine, **dok su rezultati parlamentarnih izbora proglašeni tek 5. jula 2022. godine, više od tri meseca nakon održavanja istih.**⁷

Imajući u vidu obimnost analize rada izborne administracije u ovom tekstu se nalazi kratak osvrt na najvažnije informacije o organima za sprovođenje izbora (Republičkoj izbornoj komisiji, lokalnim izbornim komisijama i biračkim odborima), novine u procedurama a na osnovu kojih su ovi organi postupali, ali i specifične okolnosti u kojima je izborna administracija sprovodila izborni proces. Više detalja o radu Republičke izborne komisije i o procesu zaštite izbornog prava, uz preporuke koje se tiču unapređenja izborne administracije biće deo narednog teksta u okviru izveštaja.

CeSID je i u ovom izbornom ciklusu dugoročno posmatrao sednice RIK. Takođe CeSID je u toku izbornog dana posmatrao rad biračkih odbora na uzorku od 865 biračkih mesta. Analizirani su i javno dostupni akti (uputstva, pravila, rešenja, odluke) koje je RIK usvojila tokom izbornog procesa. CeSID-ovi posmatrači posmatrali su ukupno 70 sednica RIK-a i 30 sednica GIK Beograda, počevši od 19. februara 2022. godine. Rad 865 biračkih odbora pratili su CeSID-ovi akreditovani posmatrači, od momenta sastajanja biračkog odbora na biračkom mestu, do zatvaranja biračkih mesta i utvrđivanja rezultata glasanja.

Republička izborna komisija, lokalne izborne komisije i birački odbori

Prema članu 7. ZINP izbore za narodne poslanike sprovode RIK, LIK i BO. U konačnom sastavu RIK-a (nakon utvrđivanja predstavnika svih proglašanih izbornih lista) za izbore za narodne poslanike, nalazilo se **42 člana sa pravom glasa**, od kojih je 16 stalnih članova koje imenuje Narodna skupština, 6 članova koji su na osnovu međustranačkog dijaloga imenovani iz redova opozicije, dok su ostali članovi predloženi od strane svakog pojedinačnog podnosioca izborne

⁷ Izbori na biračkom mestu broj 5 u Velikom Trnovcu (Bujanovac), ponovljeni su 28. aprila 2022. godine na osnovu presude Upravnog suda (na ovom biračkom mestu se kao prvi birač potpisao član biračkog odbora). Posle održavanja ponovljenog glasanja, izborna lista „Ivica Dačić – Premijer Srbije“ podnela je zahtev za poništavanje glasanja OIK Bujanovac koji je odbijen kao neosnovan. Međutim, Republička izborna komisija je 09.05.2022. godine odlučujući drugostepeno po prigovoru prihvatila prigovor, čime bi se glasanje na ovom biračkom mestu ponovilo po treći put. Treće ponavljanje je održano u petak, 27. maja 2022. Nakon još jednog ciklusa zaštite izbornog prava novo ponavljanje izbora na biračkom mestu broj 6 u Bujanovcu (Veliki Trnovac) trebalo je da budu održani 23. juna 2022. godine, međutim zbog sukoba između članova biračkog odbora, ali i dojave o postavljenoj bombi u školi izbori se 23. juna nisu održali. Odlukom Republičke izborne komisije, građani Velikog Trnovca su konačno na birališta izašli 30. juna 2022. godine.

liste (19 – koliko je i proglašeno izbornih lista). Osim njih, po pravilu, u radu RIK-a učestvovali su i predstavnici republičke organizacije nadležne za poslove statistike i sekretar koga imenuje Narodna skupština bez prava odlučivanja. I u ovom izbornom ciklusu radu RIK stručnu i tehničku pomoć pružala je **Služba Narodne skupštine, s obzirom da sam RIK nema svoje zaposlene niti svoju službu.** Sve radnje koje su vezane za organizaciju i pripremu izbora, a koje nisu bile u isključivoj nadležnosti RIK-a, obavljali su koordinatori RIK-a. Poslove koje su u prethodnim izbornim ciklusima obavljala radna tela koja po svojoj prirodi nisu bila organi za sprovođenje izbora, su u ovom izbornom ciklusu obavljali LIK-ovi formirani u jedinicama lokalne samouprave. Ova tela, koja prema novom zakonu jesu organi za sprovođenje izbora bila su zadužena za primopredaju izbornog materijala pre i nakon glasanja, posredovanje u komunikaciji između biračkih odbora i RIK-a tokom izbornog dana i za druge tehničke poslove koji olakšavaju proces održavanja i sprovođenja izbora. Ono po čemu su ovlašćenja LIK veća u odnosu na ona koja su ranije imala radna tela da određuju biračka mesta, odlučuju o zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, ali i da donosi zbirni izveštaj o rezultatima glasanja sa biračkih mesta koja se nalaze na njenoj teritoriji. **Uvođenje LIK u kratkom roku pre održavanja samih izbora predstavljalo je izazov za sam izborni proces i uticalo na kvalitet istog.** Sa ciljem implementacije Sporazuma o unapređenju izbornih uslova⁸ iz oktobra 2021. godine, osim članova LIK koji su imenovani u skladu sa postojećim propisima, u stalne sastave imenovani su i član i zamenik člana na predlog predsednika Narodne skupštine, koji taj predlog upućuje nakon konsultacija sa opozicionim strankama koje su uzele učešće u međustranačkom dijalogu.

GIK Beograda je u konačnom sastavu (nakon utvrđivanja predstavnika proglašanih izbornih lista⁹) imala 25 članova sa pravom glasa. Komisiju u stalnom sastavu čine predsednik, 12 članova, zamenik predsednika i 12 zamenika članova, koje imenuje Skupština grada Beograda. Na osnovu dogovora postignutog u sklopu međustranačkog dijaloga za ovaj izborni ciklus RIK je na predlog predsednika Narodne skupštine imenovala još po jednog člana i zamenika člana Komisije u stalnom sastavu. Preostali članovi (i zamenici članova) imenovani su na osnovu predloga proglašanih izbornih lista. Ukupno 11 izbornih lista (od 12 proglašanih) je dalo svoje predloge članova GIK-a u proširenom sastavu.

⁸ Ceo tekst sporazuma dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf

⁹ Proglašena izborna lista Ruski manjinski savez za Beograd – Aleksandar Buhanač nije dala svoj predlog člana i zamenika člana u proširenom sastavu.

Izbore su na biračkim mestima sprovodili birački odbori čiji je zadatak bila direktna implementacija svih procedura. Imajući u vidu da su se u pojedinim lokalnim samoupravama održavali i lokalni izbori (u Aranđelovcu, Bajinoj Bašti, Beogradu, Boru, Doljevcu, Knjaževcu, Kladovu, Kuli, Lučanima, Majdanpeku, Medveđi, Sečnju i Smederevskoj Palanci) posao BO koji su morali da rukuju sa tri različita izvoda iz biračkog spiska i sprovode procedure na tri nivoa glasanja bio je otežan. Biračke odbore u **stalnom sastavu čine predsednik i najmanje dva člana koje imenuje lokalna izborna komisija na predlog poslaničkih grupa**, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije na dan raspisivanja izbora. Novitet kada su u pitanju birački odbori jeste **treći član (i zamenik člana) ovog organa u stalnom sastavu imenovan od strane RIK na predlog predsednika Narodne skupštine nakon konsultacija sa političkim strankama koje su učestvovale u međustranačkom dijalogu**. U proširenom sastavu se nalazi i po jedan predstavnik svakog predlagача kandidata za predsednika Republike, ili proglašene izborne liste bilo na lokalnom ili nacionalnom nivou. Novi zakon nije unosio novitete u način na koji se biraju članovi biračkih obora, pa se tako članovi ovih organa, direktno odgovornih za sprovođenje izbora „regrutuju“ po partijskoj pripadnosti. Njihov rad uređuje se **Pravilima o radu biračkih odbora**, koje usvaja Republička izborna komisija nakon raspisivanja izbora.

Broj glasača

Na parlamentarnim i predsedničkim izborima pravo glasa je imalo 6.502.307 građana i to na 8.267 biračkih mesta. Sa druge strane, u Beogradu je pravo glasa imalo 1.600.463 birača na 1.170 biračkih mesta. Kako u ovom izbornom ciklusu prištinske institucije nisu dozvolile održavanje izbora na teritoriji Kosova i Metohije, RIK se našao pred izazovom pronalaska rešenja koje bi građanima Srbije koji žive na teritoriji autonomne pokrajine omogućilo da ostvare svoje glasačko pravo. Odlučeno je da se u **Bujanovcu, Kuršumliji, Raški i Tutinu** organizuju izbori za grad Prištinu i opštine Gnjilane, Gora, Kosovska Mitrovica i Peć. Formirana su i posebna biračka mesta za glasače sa KiM, a RIK je dostavio članovima lokalnih izbornih komisija ovih gradova i opština predloge članova i zamenika stalnog i proširenog sastava biračkih odbora na tim mestima.

Tabela 1: Usporedni prikaz broja birača i biračkih mesta, usporedni prikaz

Izborni ciklus	Ukupno		Zavodi za izvršenje sankcija		AP KiM		Inostranstvo	
	Biračka mesta	Birači	Biračka mesta	Birači	Biračka mesta	Birači	Biračka mesta	Birači
2016	8.377	6.739.441	29	8.657	90	106.094	38	8.471
2017	8.396	6.724.949	29	9.329	99	105.929	53	11.590
2020	8.433	6.584.376	29	8.646	140	95.350	40	13.251
2022	8.267	6.502.307	29	8.275	46	93.527	77	38.876

Izborne liste

Na parlamentarnim izborima juna 2020. godine podnete su 22 izborne liste, da bi se za glasove građana Srbije 3. aprila 2022. godine nadmetalo ukupno 19 izbornih lista. Kada govorimo o predsedničkim izborima ukupno osam predsedničkih kandidata je uzelo učešće u predsedničkoj trci, dok se za odbornička mesta u Skupštini Grada Beograda borilo 12 proglašanih izbornih lista. Osim u Beogradu, lokalni izbori su održani u još trinaest lokalnih samouprava.

Tabela 2: Broj proglašanih izbornih lista / kandidata za predsednika

Parlamentarni izbori	19
Predsednički izbori	8
Beograd	12
Aranđelovac	7
Bajina Bašta	9
Bor	11
Boljevac	4
Kula	7
Knjaževac	8
Kladovo	5
Lučani	5
Majdanpek	7
Medveđa	7
Sevojno	6
Smederevska Palanka	7
Sečanj	4

U ovom izbornom ciklusu po prvi put je upotrebljen član 138. novog ZINP: *RIK rešenjem odbija predlog da se određenoj izbornoj listi utvrdi da ima položaj izborne liste nacionalne manjine ako je nosilac liste ili kandidat za narodnog poslanika na toj izbornoj 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.*¹⁰ Od ukupno 19 proglašanih izbornih lista čak osam je proglašeno izbornim listama nacionalnih manjina:

- Savez vojvođanskih Mađara – Ištvan Pastor (lista mađarske nacionalne manjine)
- Muftijin amanet – Stranka pravde i pomirenja (SSP) – Usame Zukorlić (lista bošnjačke nacionalne manjine)
- Zajedno za Vojvodinu – Vojvođani (Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, Zajedno za Vojvodinu) (lista hrvatske i rusinske nacionalne manjine)
- SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin (lista bošnjačke nacionalne manjine)
- Alternativa za promene – Albanska demokratska alternativa – ALTERNATIVA PËR NDRYSHIM – ALTERNATIVA DEMOKRATIKE SHQIPTARE (lista albanske nacionalne manjine)
- Koalicija Albanaca Doline – KOALICIONI I SHQIPTARËVE TË LUGINËS (lista albanske nacionalne manjine)
- Romska partija – Srđan Šajn (lista romske nacionalne manjine) i,
- Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija VUKOVI, Pokret Grka Srbiza), (lista ruske i grčke nacionalne manjine).

U poslednjem slučaju, status stranke nacionalne manjine utvrdio je Upravni sud, poništavajući rešenje RIK, koje se pozvala upravo na pomenuti član 138. ZINP. Prethodno je, pozivajući se na član 138. Zakona, RIK doneo rešenja kojima je odbijeno da se izbornim listama Narodni front – Most, Zelena stranka Srbije i Ruska stranka - Slobodan Nikolić utvrdi položaj izbornih lista nacionalnih manjina i predlagачima ovih izbornih lista je traženo da dostave nedostajuće pravno valjane izjave birača do 10.000, a ne kako navodi član 139. Zakona, 5.000 overenih izjava birača koliko je potrebno za proglašenje izborne liste nacionalne manjine.

¹⁰ Zakon o izboru narodnih poslanika

Opšta ocena rada izborne administracije na parlamentarnim izborima

Republička izborna komisija je u ovom izbornom ciklusu značajno **povećala transparentnost rada**. RIK je svoj posao obavljao u skladu sa zakonskim pravilima, efikasno i sa jasnim napretkom u odnosu na ranije izborne cikluse. RIK je ispoštovao sve rokove kada su u pitanju izborne radnje, a sva rešenja i odluke donete većinom glasova ili jednoglasno, u skladu sa zakonski propisanim rokovima. U odnosu na izbore od 2020. godine kada je RIK bila opterećena i ogromnim brojem identičnih prigovora na Rešenje o nastavku izbornih radnji, sada su **veći deo tereta kada su u pitanju odluke po prigovorima podnele LIK (prvenstveno GIK Beograda, o čemu će više biti reči u tekstu posvećenom zaštiti izbornog prava)**. Sednice su kao i ranije bile otvorene za javnost – za domaće i međunarodne posmatrače i medije, kao i za građane, putem uživo prenosa svih sednica na sajtu RIK-a. **Po prvi put, u skladu sa preporukama ODIHR-a, članovi RIK i posmatrači su dnevni red i materijal za rad dobijali ranije, što je uticalo na poboljšanje kvaliteta rada, kako su članovi imali prilike da se ranije upoznaju sa problematikom pojedinačnih predloga odluka ili rešenja**. Ista praksa je korišćena i kada su u pitanju lokalne izborne komisije. **Zapisnici sa svih sednica RIK bili su dostupni na sajtu ovog organa, kao i zapisnici sa sednica LIK**. Osim toga, na sajtu RIK-a su se mogle pronaći sve odluke usvojene kako od strane samog RIK-a tako i od strane LIK-ova. U ovom izbornom ciklusu po prvi put zainteresovani su mogli da prate na već prezentaciji RIK unos podataka o rezultatima glasanja od početka do kraja, što je u mnogome uticalo na povećanje transparentnosti rada ovog organa.

Sednice RIK koje su izazvale najviše pažnje javnosti, ali i na kojima je vođena **žustrija** rasprava ticale su se **sprovedenja izbora na Kosovu i Metohiji, ali i proglašenja izborne liste Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin** (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija VUKOVI, Pokret Grka Srbiza). Sa druge strane ozbiljne diskusije u GIK nije falilo, posebno u danima nakon održavanja izbora vezano za brojne zahteve za poništavanje glasanja koji su podneti.

Republička izborna komisija, kao i lokalne izborne komisije su i u ovom izbornom ciklusu **nastavile sa praksom obuka članova biračkih odbora**. RIK je u martu 2022. godine usvojio Odluku o programu obuke za rad na sprovođenju izbora za 2022. godinu.¹¹ Osim obuka za članove biračkih odbora, obuke su organizovane i za članove LIK kao novog organa za sprovođenje izbora. Same obuke su organizo-

¹¹ Odluka je dostupna na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/103356/obuke-2022-.php>

vane u dvostepenom formatu: **najpre su članovi RIK-a obučavali instruktore za rad u stalnom i proširenom sastavu, da bi zatim instruktori obučavali potencijalne članove BO.** Po javno dostupnim podacima, obuku za instruktore za rad u stalnom sastavu uspešno je završilo 260 kandidata.¹² CeSID i nakon ovog izbornog ciklusa ostaje pri stavu da je **neophodno standardizovati obuke članova biračkih odbora o nadzoru i praćenju izbornog procesa kao deo redovnih aktivnosti izborne administracije između dva izborna ciklusa, ili barem revidirati postojeći koncept obuka što bi vodilo ka većem kapacitetu samih biračkih odbora da sprovedu izbore.**

Kada govorimo o unapređenju izbornog procesa u pogledu inkluzivnosti, proces glasanja su uglavnom pratile dileme koje se tiču glasanja **lica smeštenih u ustanovama za trajni smeštaj.** Prema Rokovniku za vršenje izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike rok za podnošenje zahteva da se u birački spisak upiše da će birač glasati prema mestu boravišta istekao je u ponoć 12. marta 2022. godine. Čini se da ovaj rok (posebno kada imamo u vidu udaljenost samog datuma od izbornog dana) nije na pravi način iskomuniciran licima koja su smeštena u ustanove za trajni smeštaj, pa se u toku samog izbornog dana (a i od petka 1. aprila kada je krenuo da teče rok za prijavu za glasanje van biračkog mesta) masovno događalo da birački odbor odbije da izađe na glasanje van biračkog mesta jer lica koja su smeštena u ustanove za trajni smeštaj nemaju i prebivalište na lokacijama na kojima su se u trenutku izbora nalazila, pa je ovo svakako oblast u kojoj je u budućnosti potrebno unaprediti izborne uslove u pogledu inkluzivnosti.

Vezano za edukativnu komponentu rada RIK, pripremljeni su i objavljeni informativni video vodiči koji su dostupni na internet stranici i YouTube kanalu RIK-a,¹³ a koji se odnose na glasanje za osobe sa invaliditetom, proveru da li su birači upisani u birački spisak, proceduru glasanja na dan izbora, glasanje van biračkog mesta i uz pomoć pomagača. Neki od ovih video sadržaja emitovani su i na javnom medijskom servisu.

Svakako na ukupnu ocenu rada izborne administracije utiču brojni drugi faktori, a koji su čini se više povezani sa radom biračkih odbora i lokalnih izbornih komisija nego samog RIK-a. Pre svega, treba reći da su konačni rezultati izbora za narodne poslanike proglašeni tek 5. jula 2022. godine, čak tri meseca kasnije. Razloge za ovakvu situaciju treba tražiti u usložnjavanju procesa zaštite izbornog prava,

¹² Spisak obučanih instruktora dostupan na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/103356/obuke-2022-.php>

¹³ Dostupno na: <https://www.youtube.com/channel/UCjBsjcOKD0qQLWcQqhDFDuw/videos>

o čemu će biti više reči u narednom tekstu. Nekoliko dodatnih spornih tačaka obeležilo je ovogodišnji rad izborne administracije: (1) **sporno postupanje RIK u slučaju proglašenja, odnosno odbijanja proglašenja izbornih lista nacionalnih manjina i generalno utvrđivanje položaja izbornih lista nacionalnih manjina;** (2) **problemi u radu BO i LIK,** (3) **zaštita biračkog prava i postupanje po prigovorima**¹⁴ i (4) **nedoumice izazvane Uputstvom o načinu uređivanja biračkog mesta i prostorije za glasanje.**

Kao i u nekim prethodnim izbornim ciklusima pitanje utvrđivanje položaja izborne liste nacionalne manjine je i ovoga puta izazvalo određene kontroverze. Kako je već pomenuto, novo izborna zakonodavstvo unosi brojne izmene i uvodi nova pravila kada su u pitanju izborne liste nacionalnih manjina. Član 137. novog ZINP navodi da se *izbornom listom nacionalne manjine u smislu ovog zakona smatra ona izborna lista za koju je Republička izborna komisija utvrdila da je osnovni cilj njenog podnošenja predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine, kao i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa međunarodnim pravnim standardima. Republička izborna komisija posebnim rešenjem utvrđuje da izborna lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine u smislu ovog zakona istovremeno kada je proglašava, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti podnet zajedno sa izbornom listom. Republička izborna komisija može da zatraži mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalne manjine o tome da li određena izborna lista može imati položaj izborne liste nacionalne manjine. Podnosilac izborne liste nacionalne manjine može biti samo politička stranka nacionalne manjine ili koalicija koju čine isključivo političke stranke nacionalnih manjina.*¹⁵ U narednim članovima Zakon daje određene privilegije izbornim listama nacionalnih manjina, kako u postupku kandidovanja (*Republička izborna komisija može proglasiti izbornu listu nacionalne manjine ako podnosilac izborne liste dostavi 5.000 overenih izjava birača da podržavaju izbornu listu.*¹⁶), tako i prilikom raspodele mandata (*Izborna lista nacionalne manjine učestvuje u raspodeli mandata i onda kada dobije manje od 3% glasova od broja birača koji su glasali. Kada se raspodeljuju mandati primenom sistema najvećeg količnika, količnici izbornih lista nacionalnih manjina koje su osvojile manje od 3% glasova uvećavaju se za 35%.*¹⁷). Međutim, najveće polemike u javnosti izazvao je već pomenuti član 138. Zakona koji RIK-u daje pravo da odbije predlog da se određenoj izornoj listi utvrdi da ima položaj

¹⁴ Više o ovoj temi, postupanju Republičke izborne komisije, ali i lokalnih izbornih komisija u tekstu koji se tiče zaštite izbornog prava.

¹⁵ Član 137. Zakona o izboru narodnih poslanika

¹⁶ Član 139. Zakona o izboru narodnih poslanika

¹⁷ Član 140. Zakona o izboru narodnih poslanika

izborne liste nacionalne manjine ako je nosilac liste ili kandidat za narodnog poslanika na toj izbornoj 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. U skladu sa tim, na sednici RIK-a koja je održana 13. marta 2022. godine odbijeno je da se izbornoj listi **Ruska stranka – Slobodan Nikolić** utvrdi položaj izborne liste ruske nacionalne manjine. Između ostalog, u obrazloženju odluke RIK-a je stajalo da je svega pet od 16 predloženih kandidata upisano u Poseban birački spisak za rusku nacionalnu manjinu, te da lista Ruska stranka - Slobodan Nikolić ne predstavlja interese i ciljeve ruske nacionalne manjine. **I u slučaju nekoliko narednih izbornih lista Republička izborna komisija je za osnovni kriterijum davanja jednoj listi statusa izborne liste nacionalne manjine uzimala činjenicu da kandidati za narodne poslanike jesu (ili nisu) upisani u Posebne biračke spiskove nacionalne manjine koju tvrde da predstavljaju, uprkos činjenici da ne postoji zakonska obaveza pripadnika nacionalnih manjina da u isti budu upisani.** Već narednog dana, 14. marta 2022. godine RIK je doneo odluku kojim je utvrdio da je svega 6 od 32 predloženih kandidata izborne liste Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin upisano u Poseban birački spisak nacionalnih manjina (4 za rusku, 1 za grčku i 1 za romsku nacionalnu manjinu), i da lista Ruski manjinski savez ne predstavlja interese i ciljeve nacionalne manjine, te ovoj izbornoj listi nije priznat status izborne liste nacionalne manjine zbog namere da se sticanjem ovog statusa izigra zakon. Ruskom manjinskom savezu je (kao i prethodno Ruskoj stranci) zaključkom dat rok od 48 sati da otkloni nedostatke koji predstavljaju smetnju za proglašenje izborne liste tako što će predati nedostajuće overene izjave birača do 10.000, a ne do 5.000 koliko je potrebno izbornim listama nacionalnih manjina. Postupajući po Zaključku RIK-a Ruski manjinski savez je u zakonski predviđenom roku dostavio još 1.141 pravno valjanih izjava birača (koliko im je nedostajalo do 5.000 potpisa), međutim RIK je doneo rešenje kojim se odbija proglašenje ove izborne liste. Gradska izborna komisija Beograda, pozivajući se na isti član Zakona je 16. marta 2022. godine donela rešenje kojim se odbija predlog da se izbornoj listi Ruski manjinski savez za Beograd - Aleksandar Buhanac utvrdi položaj izborne liste nacionalne manjine. Koristeći dalje mehanizme zaštite izbornog prava, Ruski manjinski savez je podneo **žalbu** Upravnom sudu koji je usvojio prigovor podnosioca, poništio rešenje Republičke izborne komisije i proglasio manjinsku izbornu listu Ruski manjinski savez - Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija VUKOVI, Pokret Grka Srbiza). Isto je urađeno i na beogradskim izborima: usvojena je **žalba** podnosioca, poništeno je rešenje GIK i proglašena je manjinska izborna lista Ruski manjinski savez za Beograd - Aleksandar Buhanac (Srpsko

ruski pokret, Srpsko ruska partija VUKOVI, Pokret Grka Srbiza). Odlučujući na isti način RIK je donela rešenja kojim je status izborne liste nacionalne manjine odbijen i Zelenoj stranci Srbije, kao i Narodnom frontu – Most.

Novi ZINP je kao što je već ranije navedeno uveo novi organ za sprovođenje izbora – **lokalne izborne komisije. Uvođenje LIK i kratki rokovi koje su članovi istih imali da se upoznaju sa potpuno novim propisima vezanim za izbornu zakonodavstvo učinio je da pre samog izbornog dana, u toku njega, ali i nakon dođe do nepravilnosti u radu izbornih organa koje su svakako uticale na sam kvalitet izbornog procesa.** Drugi problem koji se javio u toku samog izbornog dana jeste i **konfuzija i neadekvatna podele rada na pojedinim biračkim mestima.** Kako smo 3. aprila imali osim parlamentarnih i predsedničkih izbora i lokalne izbore u pojedinim JLS na biračkim mestima se kako zbog brojnosti članova biračkih odbora, tako i zbog nejasne podele rada, ali i veće izlaznosti često zaticala gužva koja je uticala na to da se pojedina biračka mesta zatvore tek u 22h. Ovaj problem je posebno bio vidljiv na biračkim mestima u Beogradu (gde su se osim parlamentarnih i predsedničkih održavali i lokalni izbori). Naravno, **u određenim situacijama osim brojnosti biračkih odbora, i neadekvatne podele rada, na kvalitet izbornog procesa je uticala i činjenica da su sama biračka mesta bila neuslovna za održavanje izbora** (mali prostori u kojima se nije moglo na pravi način organizovati biračko mesto). Iako su i RIK i LIK-ovi u periodu pre održavanja izbora radili na obučavanju članova biračkih odbora čini se da **nedovoljna ili neadekvatna obučenosć članova biračkih odbora za rad, odnosno njihovo nepoznavanje procedura i pravila koja se primenjuju u izbornoj administraciji i dalje dovodi do grešaka i nepravilnosti u radu što govori u prilog zahtevima ka profesionalizaciji izborne administracije.** Na kraju, na konfuziju na određenim biračkim mestima uticalo je i postupanje Republičke i Gradske izborne komisije u danima pre održavanje izbora, a vezano za **Uputstvo o načinu uređivanja biračkog mesta i prostorije za glasanje.**

Član 90. ZINP kaže da prostorija za glasanje mora biti uređena tako da od ulaza u prostoriju mesta za obavljanje izbornih radnji budu postavljena sledećim redosledom: mesto na kome član biračkog odbora rukuje UV-lampom, mesto na kome se utvrđuje identitet birača, mesto na kome se nalazi izvod iz biračkog spiska, mesto na kome član biračkog odbora rukuje sprejom za obeležavanje prsta birača, mesto na kome se uručuju glasački listići, mesto na kojem su postavljeni paravani i mesto na kojem je postavljena glasačka kutija. O uređenju biračkih mesta staraju se lokalna izborna komisija, birački odbor i opštinska, odnosno gradska uprava. O uređenju biračkih mesta u inostranstvu staraju se birački odbor i ministarstvo nadležno za spoljne poslove. O uređenju biračkih mesta u zavodima za izvršenje krivičnih sank-

cija staraju se birački odbor i ministarstvo nadležno za pravosuđe. Bliža pravila o uređenju prostorije za glasanje propisuje Republička izborna komisija.¹⁸ **Uputstvo o načinu uređivanja biračkog mesta i prostorije za glasanje** bliže uređuje način na koji prostorija za glasanje mora treba da bude uređena, uz propisan redosled radnji koje se obavljaju tokom glasanja. Nekoliko dana pred izbore Republička izborna komisija je obavestila lokalne izborne komisije da neće smatrati povredom procedure glasanja ukoliko prostorija za glasanje i redosled izbornih radnji ne bude u potpunosti ispoštovano **Uputstvo o načinu uređivanja biračkog mesta i prostorije za glasanje**. Ovaj dopis je uneo zabunu među lokalne izborne komisije, uz derogaciju postojeće norme iz Zakona o izboru narodnih poslanika. **Sledeći ovaj primer Gradska izborna komisija Beograda uputila je lokalnim izbornim komisijama u gradskim opštinama Grada Beograda, preporuku o uređenju biračkog mesta**. Ovaj dopis preporučuje drugačiji raspored od onoga koji je već naveden u Zakonu. Nakon zabune koja je nastala i sednice Republičke izborne komisije koja je održana u petak 1. aprila 2022. godine (dva dana pre samih izbora), a gde su se mogle čuti brojne kritike ove preporuke GIK-a, predsednik Gradske izborne komisije je dan pred održavanje izbora (2. aprila), poslao novi dopis kojim je prethodni dopis povučen.

Nadzorni odbor za izbornu kampanju

Nadzorni odbor za izbornu kampanju, uspostavljen prvi put pred parlamentarne izbore održane 2020. godine, potvrđen je i ZINP kao telo koje sprovodi *opšti nadzor nad postupcima političkih stranaka, podnosilaca proglašanih izbornih lista, kandidata za narodne poslanike i javnih medijskih servisa u toku izbornih aktivnosti*.¹⁹ Kao osnovne nadležnosti ovoga tela u novom Zakonu navedene su:

1. Praćenje predizbornih aktivnosti i ukazivanje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku;
2. Kontrolisanje postupanja javnih medijskih servisa u primeni odredaba Zakona o izboru narodnih poslanika koje se odnose na obezbeđivanje uslova za nepristrasno, pravično i uravnoteženo predstavljanje podnosilaca proglašanih izbornih lista i kandidata sa proglašanih izbornih lista;
3. Predlaganje mera za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa;

¹⁸ Član 90. Zakona o izboru narodnih poslanika.

¹⁹ Član 145 Zakona o izboru narodnih poslanika.

4. Obraćanje javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata;
5. Upozoravanje na postupke političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata; i
6. Donošenje poslovnika.²⁰

Osim pomenutih koje propisuje ZINO, Poslovnik Nadzornog odbora za izbornu kampanju usvojen 28. februara 2022. godine predviđa i naredne dve nadležnosti:

1. Davanje inicijative za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organima, ako bilo koji učesnik u izbornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova i
2. Utvrđivanje broja i trajanja emisija za ravnopravno predstavljanje podnosioca proglašanih izbornih lista, ako se sporazum o broju i trajanju emisija za predstavljanje podnosilaca proglašanih izbornih lista ne zaključi u zakonom predviđenom roku.²¹

Na sednici Narodne skupštine Republike Srbije održanoj 14. februara 2022. godine doneta je odluka o imenovanju članova Nadzornog odbora: (1) **Svetislav Gončić**, v.d. upravnika Narodnog pozorišta u Beogradu, (2) **Marjan Jovanović**, dipl. ekonomista, (3) **Boris Bajić**, dipl. pravnik, (4) **Ridvan Redžepi**, dipl. pravnik, (5) **Samra Fetahović**, dipl. pravnik, (6) prof. dr **Branko M. Rakić**, redovni profesor, (7) prof. dr **Miodrag Savović**, savetnik za pravna pitanja, (8) **Ivona Pantelić**, novinar-prezenter, (9) **Jelena Milenković Orlić**, profesor nemačkog jezika i književnosti i (10) **Aleksandar Stamatović**, prvak Opere. U odnosu na sastav Nadzornog odbora za izbornu kampanju oformljenog za izbore 2020. godine novi članovi su Marjan Jovanović, Boris Bajić, Ridvan Redžepi i Samra Ferhatović.

U periodu od 28. februara 2022. do 5. jula 2022. Nadzorni odbor za izbornu kampanju je održao ukupno devet sednica. Prve dve sednice ticale su se proceduralnih pitanja, pa je na prvoj Svetislav Gončić izabran za predsednika Nadzornog odbora, dok je na drugoj usvojen Poslovnik o radu i Odluka o nadoknadama i drugim troškovima. Osim toga, na drugoj sednici Odbor je doneo odluku o obraćanju republičkom javnom medijskom servisu, Vladi Republike

²⁰ Član 146. Zakona o izboru narodnih poslanika.

²¹ Više detalja na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/Poslovnik.Nadzorni.odbor%202022..pdf>

Srbije i političkim strankama, koje imaju narodne poslanike, radi dobijanja informacije da li je zaključen sporazum kojim se utvrđuje broj i trajanje emisija za predstavljanje podnosilaca proglašanih izbornih lista. Treća sednica Nadzornog odbora održana je 10. marta 2022. godine i na ovoj sednici Odbor je razmatrao i usvojio **Predlog mera za poštovanje jednakosti kandidata u izlaganju njihovih programa**, sačinjen od strane člana Nadzornog odbora, prof. dr Branka M. Rakić. Takođe, javnosti su predstavljeni stavovi o neophodnosti upoznavanja birača sa izbornim programima podnosilaca izbornih lista kao bitnim elementom poštovanja izbornog prava zagaranovanog Ustavom, ali i stavovi vezani za pojavu funkcionerske kampanje. Povodom funkcionerske kampanje Nadzorni odbor je izdao saopštenje u kome se između ostalog navodi i: „...stav je Nadzornog odbora da ne treba potcenjivati birače i njihovu sposobnost da, u uslovima poštovanja navedenih zahteva, zauzmu afirmativan ili kritički stav prema ranijim aktivnostima i na osnovu tih aktivnosti i prema programima podnosilaca izbornih lista i kandidata koji su imali prilike da učestvuju u vršenju vlasti (ali i prema opozicionim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata) i na osnovu toga formiraju svoja očekivanja i opredeljenje za koga će da glasaju. Na samom kraju, imajući sve navedeno u vidu, Nadzorni odbor smatra potrebnim da javno pozove javne medijske servise i druga sredstva javnog obaveštavanja u Republici Srbiji da prilikom izveštavanja o predizbornim aktivnostima kandidata upotrebljavaju pojmove i izraze koji precizno i nedvosmisleno razdvajaju njihovu javnu funkciju od njihovog partijskog položaja i položaja kandidata na izborima.“²² Na ovoj sednici Nadzorni odbor je odlučivao i o pitanju upotrebe imena Pokreta za obnovu Kraljevine Srbije.

Četvrta sednica (održana 17.marta 2022. godine) fokusirala se na prijave koje je Posmatračka misija CRTA podnela zbog nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom procesu. U prijavama koje su podnete od strane Zorane Mihajlović (jedna prijava) i Aleksandra Šapića (dve prijave) Nadzorni odbor je bio stava da nisu učinjene povrede predmetnih zakona (ZSK i ZFPA). Sa druge strane, **u slučaju dve prijave koje su podnete protiv Srpske napredne stranke, Nadzorni odbor je bio stava da je SNS postupio suprotno odredbi člana 23. stav 4. ZFPA.**²³ Peta sednica je ponovo imala fokus na zahtevu Pokreta obnove Kraljevine Srbije (POKS) u vezi postupanja javnih medijskih servisa i predstavnika Koalicije Nada za Srbiju, **dok je na šestoj sednici održanoj 24. marta 2022. godine Odbor razmatrao dopis Transpar-**

²² Više detalja na: http://www.parlament.gov.rs/Stav_Nadzornog_odbora_za_izbornu_kampanju_o_%E2%80%9Efunkcionerskoj_kampanji%E2%80%9C.44607.941.html

²³ Više detalja na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/Odgovor%20CRTA.pdf>

entnost Srbija povodom zakonske obaveze medija o objavljivanju tarifa za političko oglašavanje. Nakon ove sednice izdato je i sledeće saopštenje: „Povodom zakonske obaveze elektronskih medija da pre početka izborne kampanje objave tarife za političko oglašavanje, Nadzorni odbor za izbornu kampanju, postupajući u skladu sa svojim nadležnostima, preporučuje svim pružiocima medijskih usluga da objave cenovnik za političko oglašavanje, kao i da javno objave jasne kriterijume za obračunavanje popusta korisnicima ovih usluga. **Nadzorni odbor za izbornu kampanju smatra da bi javno objavljivanje cenovnika medijskih usluga i popusta tokom izborne kampanje predstavljalo dobru praksu koja treba da doprinese jednakosti prava svih učesnika u izbornom procesu.**“ Sednica Nadzornog odbora održana 14. aprila 2022. godine, prevashodno se bavila prijavama koje je Odbor dobio u vezi kršenja predizborne tišine i ugrožavanja načela ravnopravnosti. Nadzorni odbor je zaključio da su u vreme predizborne tišine postojali programski segmenti sa delovima koji bi mogli biti u suprotnosti sa članom 6. stav 3. ZINP, prema kome je zabranjeno da se 48 časova pre dana glasanja i na dan glasanja, do zatvaranja biračkih mesta, u medijima i na javnim skupovima objavljuju procene rezultata izbora, javno predstavljaju kandidati za narodne poslanike i njihovi izborni programi i pozivaju birači da glasaju, odnosno da ne glasaju za određene izborne liste. U tom smislu, Nadzorni odbor je ukazao i na potrebu poštovanja zakonskih odredbi koje uređuju ovu materiju, a posebno člana 146. tačka 5) ZINP, da političke stranke prilikom oglašavanja ne ometaju izbornu kampanju uvažavajući jednakost prava svih kandidata.²⁴ Na sednici koja je održana 19. aprila 2022. godine Odbor je usvojio Izveštaj o radu nadzornog odbora za izbornu kampanju, gde se Nadzorni odbor osvrnuo na svoj rad u toku ovog izbornog ciklusa, uz poseban fokus na saradnju sa brojnim drugim organima, ali i predstavnicima domaćih i stranih posmatrača, uz davanje Predloga **za unapređenje rada Nadzornog odbora i sugestije u pogledu pravne regulative** u vezi sa izborima uopšte i posebno oni koji se tiču statusa i nadležnosti Nadzornog odbora.²⁵ Među glavnim predlozima i pitanjima kojima se Nadzorni odbor u Izveštaju bavio ističe se pitanje statusa ovog organa (koji nije definisan ni kao privremeni ni kao stalni organ). U Izveštaju Nadzorni odbor iznosi i stav da treba posebno naglasiti i proširiti nadležnosti koje se tiču medijske sfere i učešća medija u izbornom procesu. Na kraju, članovi Nadzornog odbora smatraju da je i potrebno razmotriti i odgovornost za kršenje izbornih pravila jer su dosadašnja rešenja neefikasna. Ne ulazeći u sankcije koje su propisane drugim zakonskim

²⁴ Više detalja na: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/nadzorni-odbor-za-izbornu-kampanju/nadzorni-odbor-za-izbornu-kampanju.4523.html>

²⁵ Više detalja na: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/nadzorni-odbor-za-izbornu-kampanju/nadzorni-odbor-za-izbornu-kampanju.4523.html>

propisima, članovi Nadzornog odbora su mišljenja da bi i nepoštovanje i kršenje pravila koja su u nadležnosti Nadzornog odbora trebalo posebno sankcionisati. Poslednja sednica Nadzornog odbora u ovom izbornom ciklusu održana je 17. maja 2022. godine članovi Nadzornog odbora su odlučili da se Izveštaj o radu Nadzornog odbora za izbornu kampanju koji su usvojili na Osmoj sednici održanoj 19. aprila 2022. godine, dopuni sa konkretnim predlozima radi njegove sveobuhvatnosti i celovitosti.

Od ostalih aktivnosti Nadzornog odbora u periodu pre održavanja izbora izdvaja se sastanak sa predstavnicima Posmatračke misije CRTA, kao i Posmatračke misije KDILJP/ODIHR gde je bilo reči o više tema vezanih za rad Nadzornog odbora. Nadzorni odbor se 24. marta 2022. sastao i sa PNT za praćenje medija koje je oformljeno kao posledica Sporazuma o unapređenju izbornih uslova (više o ovom telu kasnije u tekstu). **O svom radu i preporukama Nadzorni odbor će podneti izveštaj Narodnoj skupštini.**

Zaključak koji se nameće iz analize rada ovog tela u periodu pre, ali i posle izbora održanih 3. aprila 2022. godine, je da uprkos napretku u odnosu na ulogu koju je Nadzorni odbor igrao u toku izbora 2020. godine i dalje **rad Nadzornog odbora svakako nije prepoznat kao suštinski značajan segment izbornog procesa.** Odbor je ostao opterećen činjenicom da su neki od njegovih članova prepoznati kao podržavaoci vladajuće stranke. Osim toga, pojavljivanja Nadzornog odbora u medijima su bila retka, te se čini da su informacije o njegovom radu tokom predizbornog (ali i postizbornog) perioda bile retke i nedovoljno informativne za građane. Imajući ovo u vidu ovo telo ostaje pasivan činilac izbornog procesa.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM)

Rad REM je i u ovom izbornom ciklusu patio od sličnih manjkavosti kao i u ranijim izbornim ciklusima. I ovoga puta je ostalo **propušteno da se komercijalni emiteri obavežu pravilnikom o načinima izveštavanja u toku predizborne kampanje.** Osim toga, **do kraja avgusta 2022. godine REM nije javno objavio odluke ni o jednoj od ukupno jedanaest prijava koliko je podneto protiv različitih pružalaca medijskih usluga.** Na kraju, pojavom novog organa Privremenog nadzornog tela za praćenje medija, **ostalo je zamagljena granica između nadležnosti ovog tela i REM-a, posebno imajući u vidu da je REM imenovao polovinu članova PNT.**

Na osnovu nadležnosti koje proističu iz Zakona o elektronskim medijima pružaoci medijskih usluga su u obavezi da u periodu trajanja izborne kampanje obezbede

svim učesnicima izbora zastupljenost bez diskriminacije.²⁶ Nadležnost samostalnog organa, što je REM, prema već pomenutom zakonu je da podzakonskim aktima dalje uredi ovu obavezu pružalaca medijskih usluga. U svrhu kontrole da li pružaoci medijskih usluga sprovode svoje obaveze REM sprovodi monitoring programa, i u cilju informisanja javnosti sa rezultatima nadzora, tokom trajanja kampanje predstavlja periodične izveštaje.

U januaru 2022. godine REM je usvojio dokument u kome je detaljnije opisana metodologija praćenja izborne kampanje. Ovaj dokument na nekoliko strana daje objašnjenje o tome na čemu se metodologija zasniva (smernice OEBS-a za izveštavanje javnih medijskih servisa i komercijalnih pružalaca medijskih usluga tokom izbornih kampanja, zaključci međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta, nastojanje predstavnika civilnog sektora za unapređenje izbornog procesa i dobroj praksi REM-a u praćenju prethodnih izbornih procesa),²⁷ kao i detaljno obrazloženje procesa monitoringa koji će biti završen objavljivanjem završnog izveštaja nakon okončanja svih izbornih radnji. Planirano je da završni izveštaj o toku izborne kampanje obuhvati analizu izbornog programa nadziranih pružalaca medijskih usluga tokom celokupne izborne kampanje u skladu sa metodologijom koja je obrazložena u dokumentu. Za svakog pružaoca medijskih usluga biće analizirano ukupno izborna vreme i zastupljenost učesnika izborne kampanje u dnevnom, redovnim i specijalizovanim informativnim emisijama. Analiza bi trebalo da obuhvati i vreme posvećeno državnim funkcionerima čija imena se nalaze na izbornim listama i listama kandidata. **U metodologiji REM je naveo da će pažnja biti posvećena tonalitetu i temama koje dominiraju tokom izborne kampanje.**²⁸

Kada govorimo o komercijalnim emiterima ponovo je propušteno da se ova oblast bliže uredi pravilnikom. **U januaru 2022. godine REM je doneo Preporuku komercijalnim pružaocima medijskih usluga o načinu ponašanja tokom predizborne kampanje.**²⁹ Sam sadržaj dokumenta se nije suštinski menjao u odnosu na dokument koji je usvojen 2020. godine, a sastoji se od trinaest tačaka koje daju preporuke za ponašanje pružalaca medijskih usluga. **Mišljenje CeSID-a je da je uz ponovno propuštanje prilike da se ponašanje pružalaca medijskih**

²⁶ Član 47. Zakona o elektronskim medijima

²⁷ Metodologija je dostupna na: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202022/Metodologija%20pracenja%20kampanje%20-%20Izbori%202022.pdf>

²⁸ Ibid

²⁹ Celokupan dokument dostupan na: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202022/Preporuka%20za%20komercijalne%20PMU%20-%20Izbori%202022.pdf>

usluga uredi obavezujućim dokumentom, Preporukama komercijalnim pružaocima medijskih usluga o načinu ponašanja tokom predizborne kampanje ispunjena je forma, ali je suština dokumenta praktično nikakva, jer ne postoji pravno obavezujuća snaga.

Na 413. vanrednoj sednici održanoj 11. februara 2022. godine Regulatorno telo za elektronske medije je posle razmatranja mišljenja Ministarstva kulture i informisanja od 10. februara 2022. godine i utvrdilo i usvojilo konačni tekst **Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje**.³⁰ Sam Pravilnik se kao takav odnosi na Javnu medijsku ustanovu „Radio-televizija Srbije” i Javnu medijsku ustanovu „Radio-televizija Vojvodine”. Pravilnik uređuje način prikazivanja izbornog programa, zabranjuje posredno ili prikriveno preporučivanje izbornih lista i kandidata, detaljnije uređuje informisanje o izbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata u periodu od raspisivanja izbora, kao i informisanje o toku i rezultatima izbora i istraživanju javnog mnjenja, predstavljanje proglašanih izbornih lista i kandidata i političko oglašavanje. **REM je u toku izborne kampanje vršio nadzor nad pružaocima medijskih usluga na osnovu čega je do 28. marta 2022. godine objavljeno ukupno pet izveštaja. Poslednji, šesti i završni izveštaj nadzora i analize programa pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore objavljen je tek 8. avgusta 2022. godine.** Kritike koje su u ranijim izbornim ciklusima stavljane na teret monitoringa koji REM vrši (u prošlom izbornom ciklusu stručna javnost je isticala da preseći prikazuju „iskrivljenu realnost”, kao i da ne uzimaju u obzir tonalitet izveštavanja (pozitivno, neutralno ili negativno izveštavanje, a navođen je i nedostatak transparentnosti u pogledu izbora metodologije), u ovom ciklusu su otklonjene. REM je uzeo u obzir tonalitet izveštavanja pri objavljivanju izveštaja, a metodologija je objavljena u januaru 2022. godine. Međutim, **deo javnosti je i ovoga puta izneo određene manjkavosti izabrane metodologije navodeći da se u fokus stavlja izveštavanje novinara, dok će van posmatranja REM-a ostati delovi priloga u kojima javni funkcioneri i političari pričaju pozitivno ili neutralno o sebi ili drugima.**³¹ Takođe, zamerke su se kretale i u pogledu izbora televizija koje će biti obuhvaćene monitoringom (neke od tih televizija imaju fokus na informativnom programu, dok druge emituju raznovrstan program što može dovesti do iskrivljene slike kada je u pitanju monitoring i zastupljenost

³⁰ Celokupan dokument dostupan na: <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Pravilnik%20o%20nacinu%20izvršavanja%20obaveza%20javnih%20medijskih%20servisa%20tokom%20izborne%20kampanje.pdf>

³¹ Više na: <https://rs.n1info.com/vesti/gosti-n1-sporna-metodologija-rem-a-u-nadzoru-medija/>

političkih aktera). Savet REM-a je na 414. vanrednoj sednici koja je održana 21. februara 2022. godine doneo odluku da u nadzoru tokom izborne kampanje 2022. godine budu uvršteni sledeći pružaoci medijskih usluga po principu 4+4+4: Četiri kanala javnih servisa Srbije i Vojvodine, četiri komercijalna PMU sa dozvolama za čitavu teritoriju Srbije i četiri kablovska kanala.

1. RTS 1	5. TV Pink	9. TV N1
2. RTS 2	6. Hepi TV	10. TV Nova S
3. RTV 1	7. TV Prva	11. TV Al Džazira
4. RTV 2	8. TV B92	12. Insajder TV.

Na pomenutoj 414. sednici Savet REM-a je doneo i odluku da se uputi dopis kojim će se upozoriti PMU TV N1 na obavezu poštovanja obeležavanja predizbornog programa, a sve vezano za serijal „Decenija vlasti”. Pomenuti serijal je bio tema sednica Saveta REM-a u još dva navrata (417. i 418. sednica).

Ono što treba napomenuti kada su u pitanju aktivnosti REM-a u predizbornom periodu je i često obraćanje kroz saopštenja u situacijama kada bi se u javnosti pojavila tumačenja monitoringa koja je REM objavljivao, a koja se u svojoj sadržini ne bi slagala sa zvaničnim saopštenjima koja je REM objavljivao uz svaki od preseka. Ta nova saopštenja su u svojoj sadržini često bila vrlo tendenciozna. Tako na primer na 422. vanrednoj sednici koja je održana 24. marta Savet REM-a usvaja saopštenje „povodom netačnih i tendencioznih naslova u delu medija” povodom izveštaja REM o izornoj kampanji. Predsednica Saveta REM-a, Olivera Zekić, se oglasila i povodom izveštaja posmatračke misije CRTA koji se odnosi na period do izbornog dana, gde je iznela navode da su podaci prikazani u ovom izveštaju „netačni” i „tendenciozni”. Ovo nije prvi put da se predsednica Saveta REM-a u periodu od početka 2022. godine našla u sukobu sa organizacijama civilnog društva. Gostujući u emisiji Hit Tvit na TV Pink u nedelju 9. januara 2022. godine Olivera Zekić je dva puta organizacije civilnog društva, koje prate izveštavanje pružalaca medijskih usluga, nazvala paravojsnim REM-ovima.

Izveštaji o monitoringu medija koje je REM objavljivao u periodu od 15.02. 2022. godine zasnovani su na pregledima zastupljenosti relevantnih aktera u izbornom procesu (političkih i ostalih). U presecima je pored predizbornih programa posmatranih medija fokus bio i na dnevnim informativnim, centralnim informativnim i specijalizovanim emisijama.

Prvi presek o nadzoru pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za republičke i lokalne izbore za period od 15.02.2022. do 20.02.2022. godine objavljen je 28. februara 2022. godine. Drugi presek obuhvata period do 27. februara i objavljen je 8. marta, treći presek koji se odnosi na period do 6. marta objavljen je 14. 3., a četvrti presek 22. marta. **Peti presek** objavljen je 28. marta 2022. godine i obuhvata period od 15.02.2022 do 20.03.2022. **Tek 8. avgusta 2022. godine objavljen je poslednji, šesti izveštaj, pa je tako javnost više od četiri meseca čekala na monitoring medija koji je sproveden u poslednjih deset dana predizborne kampanje (period do 31.3. 2022. godine).** Izveštaj o nadzoru pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore za ukupni period od 15. februara do 31. marta 2022. godine (završni izveštaj³²) pokazuje sledeće. Kada govorimo o javnim servisima **RTS 1** je do kraja izborne kampanje na istu potrošio ukupno nešto više od 51 sata. Najveći procenat analiziranog materijala bilo je pozitivno u svom tonalitetu (35,25%), 33,59% je imalo neutralan tonalitet, a 31,16% negativan. Lista kojoj je bilo posvećeno najviše vremena na RTS1 je Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve (14,03%). Miloš Jovanović je predsednički kandidat kome je bilo posvećeno najviše vremena na RTS1. Međutim, i u slučaju proglašanih izbornih listi i predsedničkih kandidata veliki procenat kada je zastupljenost u pitanju imaju državni funkcioneri. Ovakve nalaze REM je objašnjavao prevashodno spoljopolitičkim okolnostima (npr. rat u Ukrajini). Teme koje su dominirale na prvom kanalu RTS 1 su izborna obećanja kada su u pitanju kandidati (14,77), ali i kriza u Ukrajini u nastupima državnih funkcionera (21,42%). I na drugom kanalu **RTS 2** najzastupljenija je bila lista Zajedno možemo sve, a najzastupljenija tema izborna obećanja. Najzastupljenija lista i na **RTV1** i na **RTV2** je takođe Zajedno možemo sve.

Kod komercijalnih emitera **RTV Pink** je posvetio manje od sata izbornim kandidatima (58 sati i 59 minuta, dok je državnim funkcionerima posvećeno (37 sati i 43 minuta). U prvom delu predizborne kampanje centralna tema je bio rat u Ukrajini, da bi kasnije fokus bio stavljen na infrastrukturu i energetiku. Izborna lista Zajedno možemo sve i Aleksandar Vučić su bili najzastupljeniji kandidati, a čak 54,16% analiziranog materijala ima pozitivan tonalitet. Na **televiziji Hepi** je najzastupljenija bila lista Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve sa 17,67% učešća, a glavne teme koje su bile fokus ove televizije su kriza u Ukrajini, infrastruktura i energetika, kao i kritički odnos prema opoziciji. Aleksandar Vučić je predsednički kandidat kome je dato najviše vremena na ovoj televiziji. Monitoring **televizije B92** ne daje posebno drugačije nalaze. Zajedno možemo

³² Celokupan izveštaj je dostupan na: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202022/Završni%20izborni%20izveštaj%20za%20predsednicke%2C%20republike%20i%20lokalne%20izbore%202022.%20godine.pdf>

sve – Aleksandar Vučić je izborna lista kojoj je bilo posvećeno najviše vremena, dok je čak više od 42 sata dato državnim funkcionerima. **Televizija Prva** je u analiziranom periodu dala najviše prostora izbornoj listi Zajedno možemo sve, dok je najzastupljeniji predsednički kandidat bio Aleksandar Vučić.

Kada govorimo o kablovskim pružaocima medijskih usluga nalazi do kojih je došao REM su nešto drugačiji. Tako je na primer na **televiziji N1** od izbornih lista najviše vremena posvećeno izbornoj listi Marinika Tepić – Ujedinjeni za pobedu Srbije – 7,07%. Zanimljivo je dodati da je REM čak 71,08% ukupnog sadržaja u predizbornom periodu okarakterisao kao negativno u tonalitetu, dok je najzastupljenija tema kritika vlasti. Kada govorimo o predsedničkim kandidatima, na televiziji N1 je najviše vremena prema monitoringu koji je REM sproveo imala Biljana Stojković. **Televizija Nova S** je državnim funkcionerima posvetila svega 1,76% vremena u predizbornoj kampanji, a najzastupljenija izborna lista je Marinika Tepić – Ujedinjeni za pobedu Srbije – 17,45%. I kod monitoringa programa ove televizije REM je uočio najviše negativnog tonaliteta. Nešto manje od petine programa koji je emitovan na televiziji **Al Jazeera** je bio posvećen državnim funkcionerima – 16,59%, dok je i na ovoj televiziji najzastupljenija lista bila Ujedinjeni za pobedu Srbije – 25,79%. Kod **televizije Insajder** REM je uočio iste obrasce kao i na ostalim kablovskim televizijama koje je analizirao.

Od početka izbornog procesa **REM je primio trinaest prijava protiv različitih pružalaca medijskih usluga.**³³ 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 stavljaju 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 predvideo da će emitovati vesti i program aktuelnosti. Svih jedanaest prijava podneto je od strane fizičkih lica. **Javnosti su nalazi o odlukama koje je REM doneo po podnetim prijavama postali dostupni tek nakon objavljivanja već pomenutog Završnog izbornog izveštaja za predsedničke, republičke i lokalne izbore 2022. godine u avgustu 2022. godine.** U slučaju šest prijava REM je podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka na osnovu člana 35. Zakona o oglašavanju protiv RTV Pink, Zona plus, Belle Amie, SAT TV, TV Most i

³³ Spisak podnetih prijava: <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izbiri/izbiri-2022/prijave-izbiri-2022#gsc.tab=0>

TV B92. U slučaju prijave protiv TV N1 i serijala Decenija vlasti doneta je odluka da je povređen član 4. stav 1, član 5. stav 1. i 2, član 7. stav 3, član 8. stav 2. i član 27. stav 1. Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, a pokrenut je postupak izricanja mere TV Novi Pazar zbog postojanja razloga iz člana 47. stav 1 tačka 5. Zakona o elektronskim medijima. Kod tri podnete prijave REM je odlučio da nema mesta pokretanju postupka, jedna prijava je još uvek u radu, dok je kod jedne prijave zahtev poslat na uređenje na šta podnosilac nije odgovorio. Savet REM je u tri slučaja reagovao po službenoj dužnosti. U sva tri slučaja radi se o povredi predizborne tišine na emiterima Nova S, Happy i B92 u programu koji su ove tri televizije emitovale 1. aprila 2022. godine.

Privremeno nadzorno telo za praćenje medija

Privremeno nadzorno telo za praćenje medija rezultat je međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima, uz posredovanje Evropskog parlamenta. Na sastanku održanom 18. septembra predloženo je formiranje privremenog nadzornog tela koje će pratiti rad medija, pa je u skladu sa tim, oktobru 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je Odluku o formiranju Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje (PNT).³⁴

Privremeno nadzorno telo za praćenje medija tokom izborne kampanje čini dvanaest članova, od čega je šest članova na predlog REM, dok je ostalih šest članova imenovano u skladu Završnim dokumentom Međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta na predlog predsednika Narodne skupštine nakon konsultacija sa kofasilitatorima Međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta. Na konstitutivnoj sednici održanoj 19. novembra 2021. godine na predlog REM izabrani su: predsednica Saveta REM-a **Olivera Zekić**, izvršna direktorka **Rajka Galin Čertić**, generalni sekretar **Milan Todorović**, načelnik Službe za nadzor i analizu programa emitera **Stevica Smederevac**, analitičar projekata **Srđan Miljković** i član REM-a **Milorad Vukašinović**.³⁵ Sa druge strane, na predlog predsednika Narodne skupštine za članove su imenovani: predstavnik Socijaldemokratske stranke Srbije, Nove stranke, Građanskog demokratskog fronta, Pokreta demokrate Srbije, Nove Srbije, Pokreta „1 od 5 miliona“, Koalicije tolerancija i Vlačke stranke **Rade Veljanovski**, **Zdravko Veselinov** iz Nacionalne demokratske alternative koju čine Demokratska stranka Srbije i Pokret obnove

³⁴ Više detalja na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/97/2/reg>

³⁵ Više detalja na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/591505/konstituisano-privremeno-nadzorno-telo-za-pracenje-medija.php>

Kraljevine Srbije, **prof dr Milorad Marinković** iz Srpskog pokreta Dveri, **Peđa Milosavljević** iz Dosta je bilo i **Stevan Ristić** iz Stranke moderne Srbije. Šesti član opozicije nikada nije imenovan imajući u vidu da je Dragan Đilas, jedan od lidera opozicije, izneo stav da tela koja su formirana kao produkt međustranačkog dijaloga nemaju svrhu, pošto nemaju izvršna ovlašćenja, i da je njihova funkcija ograničena na monitoring u toku izborne kampanje.³⁶ Članovi novoizabranog organa za kopresedavajuće izabrali su Oliveru Zekić i Radeta Veljanovskog.

Kada govorimo o nadležnostima ovog organa *Privremeno nadzorno telo zaduženo je za praćenje medija, konsultacije, izveštaj o primeni pravilnika za RTS i RTV, davanje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovim odlukama, informisanje javnosti o svojoj proceni i radu, praćenje sprovođenja preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću i organizovanje redovnih konferencija za medije.* Osim navedenog, *Privremeno nadzorno telo učestvuje, u svojstvu konsultanta, u procesu:*

1. *donošnja podzakonskih propisa za Javni medijski servis (RTS i RTV) kojim se uređuje pokrivanje izborne kampanje,*
2. *donošnja preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću, terestrijalne i kablovske, koje se odnose na predstavljanje programa kandidata i izbornih lista za vreme izborne kampanje i*
3. *definisanja metodologije praćenja medija tokom izborne kampanje.*

Tokom decembra 2021. PNT je objavilo smernice medijima za period pre i tokom izborne kampanje. Prema ovim smernicama mediji u Srbiji je trebalo da pre i posle raspisivanja izbora omoguće permanentnu javnu debatu o svim važnim društvenim pitanjima i objavljuvanje različitih i kritičkih mišljenja.³⁷ Iako se smernice načelno odnose na sve medije u Srbiji koji emituju informativni sadržaj, poseban fokus i obaveze date su RTS-u i RTV-u: „Njihova je obaveza da omoguće da se čuju različita mišljenja, pa i ona kritička i da se organizuje dijalog i sučeljavanje predstavnika različitih političkih organizacija, organizacija civilnog sektora i kompetentnih građana u periodu kada nisu raspisani izbori ne mogu da važe kriterijumi reciprociteta, već aktuelnosti i konkretnog angažmana”.³⁸ U periodu pre raspisivanja izbora prema smernicama mediji bi trebalo prednost da daju strankama i organizacijama koje su najaktivnije u političkom životu, koje su u

³⁶ Više detalja na: https://rtv.rs/sr_lat/politika/stranacka-hronika/sta-je-djilas-porucio-evroparlamentarcima_1282792.html

³⁷ Više detalja na: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/4626827/mediji-smernice-kampanja-izbori.html>

³⁸ Ibid

tom momentu ili u prethodnom mandatu bile zastupljene u institucijama i za koje relevantna istraživanja pokazuju da su predmet pažnje javnosti. Smernice koje se odnose na period posle raspisivanja izbora naglašeno je da mediji moraju da vode računa o objavljivanju tarifa za političko oglašavanje u toku predizborne kampanje, uspostavljanju odgovarajućeg distributivnog ključa u vezi sa pravom predstavljanja na javnim medijskim servisima, kao i usvajanju samoregulacije od strane javnog servisa kako bi se obezbedilo adekvatno vreme emitovanja za izražavanje stavova i mišljenja opozicije u informativnim emisijama.³⁹

PNT učestvovalo je u usklađivanju Metodologije za praćenje medija tokom izborne kampanje usklađenom na sednicama koja je kasnije usvojena od strane Saveta Regulatornog tela za elektronske medije, 20. januara 2022. godine. Na istoj sednici REM-a doneta je odluka kojom je ovom telu naloženo da do raspisivanja izbora **dostavlja izveštaje PNT o nadzoru pružalaca medijskih usluga koji se odnose na političke aktere (Politički pluralizam). Inicijativa za ovakav zahtev potekla je upravo od PNT.** Do raspisivanja izbora REM je dostavio PNT-u tri izveštaja koji su u javnosti naišli na oprečne stavove. RTS je reagujući na prvi objavljeni izveštaj istakla da „*beleženje svakog pojavljivanja predsednika, premijera, ministara u programu RTS-a kao stranačku aktivnost predstavlja pojednostavljivanje analize koja izaziva ozbiljnu sumnju*“, kao i da je „*dodatni problem sa izveštajem PNT-s što nije jasno na šta se odnose kvalifikacije emisija sa neutralan, pozitivan, negativan, i ko izriče te kvalifikacije*“.⁴⁰

Odnosi između Privremenog nadzornog tela i REM-a su od početka i konstituisanja ovog organa bili komplikovani. Tokom januara, član PNT-a, Milorad Marinković (Dveri), optužio je REM za pokušaj izbegavanja dogovorenih obaveza na međustranačkom dijalogu, navodeći da su zbog sporosti i neažurnosti REM-a izgubljena dva meseca monitoringa medija, kao i da se o slobodnim medijima ne može govoriti u periodu od dva meseca pred izbore.⁴¹ Nakon objavljivanja prvog izveštaja monitoringa medija u januaru 2022. godine, predsedavajući Privremenog nadzornog tela (Rade Veljanovski) izneo je da *uprkos tome što je pomenuti izveštaj naslovljen sa „politički pluralizam“, REM-ov nadzor medija u prvoj polovini januara, pokazuje da političkog pluralizma u medijima nema.* Prilikom davanja ocene ponašanja medija u periodu pre raspisivanja izbora deo PNT-a

³⁹ Ibid

⁴⁰ Više detalja na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/498198/RTS-sumnja-u-verodostojnost-i-valjanost-izvestaja-Privremenog-tela-za-pracenje-medija>

⁴¹ Više detalja na: <https://mediasfera.rs/2022/01/11/clan-nadzornog-tela-za-medije-optuzuje-rem-dva-meseca-bez-monitoringa-medija/>

predložen od strane Narodne skupštine na predlog opozicionih partija na čelu sa kopresedavajućim Radetom Veljanovskim istakao je njihovo neslaganje sa opštim utiskom o ponašanju medija u periodu pre raspisivanja izbora. Pomenuti deo PNT-a pripremio je saopštenje vezano za svoje izdvojeno mišljenje od koga se drugi deo ovog tela (kopresedavajuća Olivera Zekić i deo predložen od strane REM-a) ogradio. Ono što je bio glavni nalaz izdvojenog saopštenja dela PNT-a je *da je zastupljenost vanparlamentarne opozicije procentualno veća na gotovo svim posmatranim televizijama, da je pluralizam zastupljeniji nego ranije, ali i da razlike u odnosu na prethodni period nisu velike.*⁴² Kada je u pitanju monitoring medija posle raspisivanja izbora, Veljanovski je ispred Privremenog nadzornog tela dao sledeću ocenu: „*... a ovaj period od kada su raspisani izbori može da dobije neku tanušnu prelaznu ocenu, ali sasvim sigurno i to mora da se ubuduće unapredi*“, navodeći prekomernu zastupljenost predsednika Republike na javnom medijskom servisu, kao i na komercijalni emiterima sa nacionalnom frekvencijom. Članovi PNT-a predloženi od strane opozicionih stranaka su u periodu izborne kampanje izlazili u javnost sa ocenama da je u periodu posle raspisivanja izbora pojačana funkcionerska kampanja u kojoj je posebno istaknut predsednik Republike. Članovi ovog tela su kao važne aspekte svoga rada istakli i davanje smernica medijima vezano za izveštavanje u izbornoj kampanji, a sličan apel je upućen i ostalim političkim akterima.

Treba istaći sveprisutnu konfuziju u javnosti oko toga šta bi tačno trebalo da bude posao ovoga tela. Uprkos velikim očekivanjima dela javnosti, kopresedavajući Veljanovski je u svojim javnim nastupima domete rada PNT-u usmerio u pravcu **savetodavne i podsticajne funkcije**, navodeći da je zadatak tela prevashodno da apeluje na medije da se ponašaju u skladu sa zakonom. Ono što takođe treba napomenuti jeste i činjenica da su **informacije o radu Privremenog nadzornog tela do javnosti dolazile posrednim putem** (imajući u vidu da ovo telo ne poseduje svoju veb prezentaciju, niti se na sajtu Vlade Srbije mogu pronaći objedinjene informacije), ili kroz izjave za medije članova Privremenog nadzornog tela, ili kroz informacije o radu drugih organa koji su u fokusu takođe imali praćenje rada medija u periodu pred održavanje izbora. Na kraju, ostaje utisak da je i sama forma tela (šest članova imenovanih od strane REM-a i šest članova imenovanih od strane predstavnika opozicije) doprinela nejasnoj poziciji ovog tela.

⁴² Više detalja na: <https://www.vreme.com/vesti/rade-veljanovski-bolesti-medijskog-sistema-nece-se-izleciti-do-izbora/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

Kritike opozicije i predstavnika civilnog društva vezane za rad MDULS su se prvenstveno ticale preciznosti i ažurnosti jedinstvenog biračkog spiska. Iako se već godinama, i kroz različite izborne cikluse u javnosti pojavljuje tema dostavljanja takozvanih poziva za glasanje građanima, čini se da je u ovom izbornom ciklusu ovo pitanje doseglo svoj vrhunac. Mediji, ali i društvene mreže, su u periodu pred održavanje izbora obilovali **tvrdnjama građana da obaveštenja za glasanje stižu osobama koje ne žive na adresama na koje su pozivi dostavljeni**. Tu je naravno i višegodišnje pitanje broja umrlih lica koja se još uvek nalaze u biračkom spisku Republike Srbije.

U cilju rada na rešavanju ovog problema Vlada Republike Srbije je pre raspisivanja izbora formirala Radnu grupu za eksternu kontrolu jedinstvenog biračkog spiska. Ovu Radnu grupu su činili predstavnici političkih stranaka učesnica **Međustranačkog dijaloga pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine** (Srpske napredne stranke, Socijalističke partije Srbije, Dosta je bilo, Srpskog pokreta Dveri, Demokratske stranke Srbije, Pokreta obnove Kraljevine Srbije, Srpske radikalne stranke, Zdrave Srbije, Srpske stranke Zavetnici), predstavnici Vlade, MDULS i RIK i tri predstavnika drugih opozicionih stranaka koje za to pokazuju interes. Međutim, **rad Radne grupe je u narednom periodu ostao pod velom tajne**. U javnosti se u narednom periodu informacije o radu Radne grupe ili o mogućim sastancima i aktivnostima Radne grupe nisu pojavljivale, a i samu odluku o osnivanju nije moguće pronaći na sajtu Vlade. Jedna od retkih vesti koje su se u javnosti pojavile, a koje se tiču Radne grupe za eksternu kontrolu JBS ticala se navoda Maje Mitić, članice ove Radne grupe i Predsedništva Dveri, koja je iznela zabrinutost zbog dodavanja 13.000 birača sa Kosova i Metohije u Vranju i kao član Radne grupe za eksternu kontrolu Jedinstvenog biračkog spiska zatražila je u ime Srpskog pokreta Dveri hitnu sednicu tela pri MDULS „*kako bi se obavila hitna provera povećanja broja birača u JBS po opštinama*», kao i «*provera broj izdatih novih državljanstava Republike Srbije u poslednjih godinu dana*». ⁴³

Samo Ministarstvo bilo je predlagač novog seta izbornih zakona (ZIPR, ZINP, ZLI, ZFPA). Ministarka je pri predavljanju novih predloga zakona u Narodnoj skupštini navela da su rešenja koja sadrže svi predloženi zakoni nastala, sa jedne strane, kao ishod paralelnih međustranačkih dijaloga o izbornim uslovima, vođenih tokom 2021. godine uz učešće predstavnika Evropskog parlamenta, odnosno bez njihovog učešća, a sa druge strane, da rešenja implementiraju preporuke

⁴³ Više detalja na: <https://www.vranjenews.rs/news/miti%C4%87-sporno-trinaest-hiljada-bira%C4%8Da-u-vranju>

ODIHR sadržane u izveštajima ove organizacije o praćenju izbornih postupaka u Republici Srbiji.⁴⁴

Ministarstvo je odmah po raspisivanju izbora 16. februara pozvalo građane Republike Srbije koji imaju boravište u inostranstvu da preko diplomatsko-konzularnih predstavništva Republike Srbije, najkasnije pet dana pre dana zaključenja jedinstvenog biračkog spiska (do 12. marta 2022. godine u ponoć), mogu podneti zahtev da se u jedinstveni birački spisak upiše podatak da će na predstojećim izborima glasati u inostranstvu,⁴⁵ dok je već 17. februara poslat poziv građanima da u jedinicama lokalne samouprave provere da li su upisani u jedinstveni birački spisak.⁴⁶ **Vežano za navode da građanima stižu pozivi za glasanje za ljude koji nisu prijavljeni na tim adresama MDULS je 27. marta 2022. pozvalo građane da se obrate MUP-u u situacijama kada imaju sumnje da je na njihovoj adresi prijavljeno lice bez njihovog znanja za koje je došlo obaveštenje za glasanje**. Osim problema obaveštenja za glasanje, ažurnost biračkog spiska se i u ovom izbornom ciklusu istakla kao jedan od osnovnih izazova. U medijima su se u nedeljama pred 3. april pojavljivale tvrdnje o netačnosti podataka u biračkom spisku, ali i činjenici da su obaveštenja za glasanje dolazila za preminule građane. Povodom ovih navoda iz Ministarstva je stigla izjava o tome kako je birački spisak u ovom momentu ažurniji nego ikada i da u biračkom spisku nema duplih upisa.⁴⁷

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je tokom predizborne kampanje reagovalo i na navode posmatračkih misija koje su isticale da samo ministarstvo ne radi dovoljno na informisanju građana vežano za celokupan postupak glasanja, ali i oko aktivnosti koje se tiču biračkog spiska.⁴⁸ Sve ove navode MDULS je odbacio. Generalno gledano stiče se utisak da su **aktivnosti Ministarstva u ovom izbornom ciklusu bile nešto manjeg intenziteta**. Što se tiče informativnih aktivnosti u periodu pred održavanje izbora **Ministarstvo je na svom YouTube kanalu objavilo tek jedan video kroz koji je pozvalo građane da**

⁴⁴ Više detalja na: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/izmene-seta-izbornih-zakona-unapredice-uslove-za-sprovođenje-izbora-na-republickom-i-lokalnom-nivou/>

⁴⁵ Više detalja na: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/obavestava-birace-koji-imaju-boraviste-u-inostranstvu-o-ostvarivanju-birackog-prava-na-izborima-koji-ce-biti-odrzani-3-aprila-2022-godine/>

⁴⁶ Više detalja na: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/poziv-gradjanima-da-provere-da-li-su-upisani-u-jedinstveni-biracki-spisak-5/>

⁴⁷ Više detalja na: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/obradovic-za-tanjug-biracki-spisak-azurniji-nego-ikada-nema-duplih-upisa/>

⁴⁸ Više detalja na: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/navodi-iz-izvestaja-crte-izbori-2022-godine-od-raspisivanja-izbora-do-izbornog-dana-nisu-izneti-na-osnovu-tacnih-i-istinitih-tvrdnji>

provere da li su upisani u jedinstveni birački spisak. Aktivnosti na ostalim društvenim mrežama su se prevashodno ticale pomenutog poziva za proveru upisa u JBS, ali i obaveštenja o zaključenju biračkog spiska koji je objavljen 18. marta. Nešto veća aktivnost Ministarstva primećena je na samom kraju marta vezano za dileme koje su se u javnosti pojavile u pogledu obaveštenja za glasanje i neažuriranosti biračkog spiska.

Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)

Glavni fokus rada **Agencije za sprečavanje korupcije** ticao se regulacije onoga što se u javnosti često naziva pitanjem funkcionerske kampanje, i korišćenja javnih sredstava u svrhe promovisanja političke kampanje. U periodu od raspisivanja izbora ASK je postojeće prijave građana redovno rešavala. Takođe, ovaj organ je najavio da će u periodu do održavanja izbora posmatrati samu predizbornu kampanju.

Izmenama ZFPA iz januara 2022. godine u novom zakonu su precizirani rokovi kojim ASK objavljuje plan kontrole godišnjih izveštaja do 15. marta tekuće godine na svom veb sajtu, a plan kontrole izveštaja o troškovima kampanje pet dana od dana raspisivanja izbora. Izveštaj o kontroli Godišnjeg izveštaja se objavljuje na veb sajtu ASK do 1. februara naredne godine a izveštaj o kontroli konačnih izveštaja o troškovima kampanje (zajedno s preliminarnim izveštajima) ASK objavljuje na veb sajtu najkasnije 120 dana od isteka roka za podnošenje konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje.

Agencija za sprečavanje korupcije je u toku trajanja predizborne kampanje izašla sa nekoliko saopštenja kojima je prvo navela da podseća političke subjekte koji učestvuju u izbornoj kampanji za izbore saglasno odredbi člana 29. ZFPA da imaju obavezu da Agenciji podnesu preliminarni izveštaj o troškovima izborne kampanje do sedam dana pre dana glasanja. Agencija je takođe u toku predizborne kampanje angažovala posmatrača koji su posmatrali izbornu kampanju. **Na sajtu ASK je 21. februara objavljena rang lista od 133 posmatrača izborne kampanje (98 posmatrača i 33 koordinatora).**⁴⁹ **Posmatrači su bili angažovani u 28 lokalnih samouprava.** Sami terenski posmatrači su imali ovlašćenje da u ime ASK, do 48 sati pre nastupanja dana održavanja izbora, nesmetano prikupljaju informacije i podatke u vezi sa aktivnostima političkih subjekata u izbornoj kampanji putem audio i video zapisa, fotografija u elektronskom formatu i prikupljanjem primeraka izbornog materijala, dok su sa druge strane ovlašćenja koordinatora bila da u ime ASK, do dana proglašenja konačnih rezultata izbora,

⁴⁹ Više detalja na: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2022/02/posmatra%C4%8Di.pdf>

nesmetano prikupljaju informacije i podatke u vezi sa aktivnostima političkih subjekata u izbornoj kampanji putem audio i video zapisa, fotografija u elektronskom formatu i prikupljanjem primeraka izbornog materijala.⁵⁰ Početkom marta (4. marta 2022. godine) objavljen je i Plan kontrole izveštaja o troškovima izborne kampanje za izbore za predsednika Republika, dok je Plan kontrole izveštaja o troškovima izborne kampanje za parlamentarne i lokalne izbore objavljen 18. februara 2022. godine.

Što se tiče rokova za objavljivanje izveštaja o troškovima izborne kampanje, rok za dostavljanje izveštaja za izbore odbornika u skupštinama opština Medveđa i Sečanj je istekao 6. maja 2022. godine, rok za dostavljanje izveštaja o troškovima izborne kampanje za izbore odbornika u skupštinama opština Arandelovac, Bajina Bašta, Doljevac, Kula, Kladovo, Lučani i Smederevska Palanka je istekao 9. maja 2022. godine, dok je rok za opštinu Bor istekao 12. marta 2022. godine. Za opštinu Knjaževac rok je istekao 19. maja, a rok za opštinu Majdanpek 20. maja. Konačni izveštaji o troškovima izborne kampanje koji se odnose na predsedničke i parlamentarne izbore podnose se u roku od 30 dana od dana objavljivanja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora. **Imajući u vidu da su konačni rezultati predsedničkih izbora proglašeni 9. maja 2022. godine, rok za predaju izveštaja je istekao 9. juna. Sa druge strane, kako je konačni izveštaj o rezultatima parlamentarnih izbora usvojen 5. jula 2022. godine rokovi za predaju izveštaja o troškovima izborne kampanje ističu 4. avgusta 2022. godine. Prema podacima dostupnim na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije 20. avgusta 2022. godine konačne izveštaje o troškovima kampanje je predalo 14 izbornih lista, kao i sedam predsedničkih kandidata.** Do roka predviđenog Zakonom svoje izveštaje nije predalo pet izbornih lista (Koalicija Albanaca Doline, „Alternativa za promene – Albanska demokratska alternativa“, Romski partija, Otete bebe – Ana Pejić i Ruski manjinski savez), dok je sedam od osam predsedničkih kandidata dostavilo konačne izveštaje o troškovima svojih izbornih kampanja (predsednički kandidat Miša Vacić nije dostavio izveštaj). Sve izborne liste koje su uzele učešće na izborima za odbornike Beograda su predale konačne izveštaje o troškovima izborne kampanje u predviđenom roku. Predviđeno je da rezultat o rezultatima izvršene kontrole Agencija objavi na svom veb sajtu u zakonom predviđenom roku od 120 dana od dana isteka roka za podnošenje konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje, dok u slučaju izbornih lista i predsedničkih kandidata koji nisu podneli navedene izveštaje, Agencija za sprečavanje korupcij preuzima zakonom propisane mere.

⁵⁰ Više detalja na: <https://www.acas.rs/saopštenja-2/>

Uvidom u dokumentaciju koju su izborne liste i predsednički kandidati dostavili uz svoje kandidature utvrđeno je da je 18 od 19 proglašanih izbornih lista za izbore za narodne poslanike dostavilo izjavu o nameri korišćenja sredstava iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje (izborna lista Otete bebe – Ana Pejić nije dostavila izjavu). Takođe, sedam od osam predsedničkih kandidata (svi osim Miše Vacića) je dostavilo RIK-u Izjave.

Od 28. februara 2022. godine do 1. aprila ASKE je primila ukupno šesnaest prijava, koje su se odnosile na predizborni period. Svih šesnaest prigovora je podneto protiv Srpske napredne stranke, i u ovim prijavama se navodi kršenje odredbi ZFPA i ZSK. Od ukupnog broja prijava, ASK je sedam prijava prihvatila, dok su ostale odbijene zbog nepostojanja osnova za odlučivanje o postojanju povrede odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Podnete prijave se u najvećem broju slučajeva odnose na član 23. ZFPA.⁵¹ U svega dva slučaja podnosioci prijava nisu dostavili dokaze (prijave su se odnosile na zloupotrebu funkcije predsednika radi promocije i oglašavanja političkog subjekta (zloupotreba javnih resursa) i na korišćenje zvanične veb prezentacije Ministarstva odbrane za negativnu kampanju protiv kandidata za narodne poslanike koji pripada izornoj listi političkog subjekta koji se takmiči sa političkim subjektom kojem pripada lice koje vrši funkciju ministra odbrane). U obe situacije ASK je prijave odbila. Uz preostalih četrnaest prijava dostavljeni su i dokazi uglavnom u vidu linka koji je vodio ka problematičnom sadržaju na društvenim mrežama ili veb prezentacijama. Sedam prijava je ASK prihvatila i utvrđeno je da postoje povrede odredbi Zakona. Od tih sedam prijava u četiri slučaja su izrečene mere upozorenja Srpskoj naprednoj stranci zbog postupanja suprotno Zakonu. **Ono što ostaje nedorečeno jesu tri slučaja u kojim je ASK utvrdila da postoji postupanje suprotno odredbama ZFPA, međutim ni mere upozorenja, ni opomena, ni preporuka za razrešenje nisu doneti.** Ne postoje javno dostupni podaci da je Agencija za sprečavanje korupcije pokrenula prekršajni postupak u bilo kom slučaju.

⁵¹ Član 23 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti

Završne napomene i zapažanja

- ➔ **Izbori održani 3. aprila 2022. godine još jednom su ukazali na nužnost profesionalizacije izborne administracije.**
- ➔ Usložnjavanje procesa zaštite izbornog prava koji je doveo do „nesnalaženja“ lokalnih izbornih komisija u moru novih pravila. Takođe, ovaj izborni ciklus pokazao je da veliki broj članova i zamenika članova biračkih odbora ne garantuje i brzo i efikasno sprovođenje samog izbornog procesa što nas još jednom dovodi do pitanja profesionalizacije izborne administracije.
- ➔ **Neophodno je standardizovati obuke članova biračkih odbora o nadzoru i praćenju izbornog procesa kao deo redovnih aktivnosti izborne administracije između dva izborna ciklusa, ili barem revidirati postojeći koncept obuka što bi vodilo ka većem kapacitetu samih biračkih odbora da sprovedu izbore.**
- ➔ **Pitanje uređenja položaja izbornih lista nacionalnih manjina i postupanja Republičke izborne komisije** po podnetim izbornim listama koje imaju nameru da predstavljaju interese nacionalnih manjina ostaje polje u kome je i dalje potrebna javna rasprava i unapređenje regulative.
- ➔ Proširiti **uzak krug nadležnosti RIK-a i na ostale oblasti u izbornom procesu**, kao što su kontrola finansiranja, mediji i vođenje biračkog spiska.
- ➔ Omogućiti izornoj administraciji **zakonodavnu inicijativu u oblasti izbornog prava.**
- ➔ Iako je u ovom izbornom ciklusu aktivnost ovog tela pokazala napredak u odnosu na izbore 2020. godine, **Nadzorni odbor Narodne skupštine za kontrolu elektronskih i štampanih medija** ni u ovom izbornom ciklusu *nije ispunio očekivanja. Ovo telo je u toku predizborne kampanje imalo vrlo pasivnu ulogu uz nedovoljnu vidljivost u javnosti.*
- ➔ Kada je u pitanju rad Regulatornog tela za elektronske medije i ovoga puta je ostalo propušteno da se komercijalni emiteri obavežu pravilnikom o načinima izveštavanja u toku predizborne kampanje. *Komercijalni emiteri su ostali tretirani samo neobavezujućim preporukama.*
- ➔ Bez javno dostupne metodologije medijski monitoring Regulatornog tela za elektronske medije ostaje kritikovan za *nedostatak transparentnosti.*

- Budućim zakonskim i podzakonskim aktima urediti zamagljenu granicu između nadležnosti Privremenog nadzornog tela za praćenje medija i REM-a, posebno imajući u vidu da je REM imenovao polovinu članova Privremenog nadzornog tela.
- Informacije o radu Privremenog nadzornog tela za praćenje medija su do javnosti dolazile uglavnom sporednim putem, pa je u narednim izbornim ciklusima potrebno raditi više na uvećanju transparentnosti vezano za rad ovog tela.
- Uprkos velikim očekivanjima javnosti rad **Radne grupe za eksternu kontrolu jedinstvenog biračkog spiska** je ostao netransparentan i bez vidljivih rezultata.
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave se u ovom izbornom ciklusu našlo pred brojnim izazovima vezano za preciznost i ažurnost jedinstvenog biračkog spiska.
- Glavni fokus rada Agencije za sprečavanje korupcije ticao se regulacije onoga što se u javnosti često naziva pitanjem funkcionerske kampanje.
- **Kada govorimo o radu Agencije za sprečavanje korupcije problematično je ostalo postupanje po podnetim prijavama gde je odlučeno da su izborni akteri postupili suprotno odredbama ZFPA, a uprkos donetoj odluci o postupanju suprotnom Zakonu ni mere upozorenja, ni opomena, ni preporuka za razrešenje nisu doneti.** Ne postoje javno dostupni podaci da je Agencija za sprečavanje korupcije pokrenula prekršajni postupak u bilo kom slučaju.

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA I RAD INSTITUCIJA UKLJUČENIH U SPROVOĐENJE IZBORA

Emilija Orestijević

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 kvaliteta procesa zaštite izbornih prava 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, Arandelovca, 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 (PNT), Radne grupe za kontrolu biračkog spiska, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) 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, obučanih posmatrača na više od ukupno 100 sednica obe komisije u periodu od februara do juna 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 učestvovala 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 obavешten o postupku i njegovom toku, razuman rok da se pripremi argumentacija i da se utvrde činjenice, kao i pravo da se sprovede nepristrasan postupak utvrđivanja svih činjenica, eventualnih saslušanja i donošenja odluka.
- 2. Efikasnost.** Efikasnost procesa zaštite izbornih prava podrazumeva brzinu postupka, adekvatne rokove za izjavljivanje prigovora i žalbi i efikasno rešavanje svih vrsta izbornih sporova i žalbi.
- 3. Efektivnost.** Efektivnost zaštite izbornih prava podrazumeva pravo na pisanu, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna, pravo na žalbu/sudsko odlučivanje i pravo na efikasan pravni lek.
- 4. Transparentnost.** Transparentnost zaštite izbornih prava zahteva pristup svim informacijama o sporovima (idealno u realnom vremenu, dok se proces sprovodi), otvorena ročišta i javno dostupne odluke, u skladu sa zakonskim okvirima.

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, 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, te je u tom smislu i najvažnija za ocenu kvaliteta rešavanja izbornih sporova.

Pravo na pokretanje pravnih mehanizama (zahteva, prigovora i žalbi) u ovim oblastima imaju:

- 1. Podnosioci proglašanih 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 u 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.⁵²

⁵² 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).

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,⁵³ dok je podnosiocima izbornih lista značajno prošireno i ova grupa aktera ima zakonsko ovlašćenje da pokreće procese zaštite izbornih prava u svim fazama izbornog procesa.

Pravni mehanizmi koji su podnosiocima na raspolaganju, po novom zakonodavnom okviru, su **zahtev za poništavanje glasanja**, koji se podnosi novouspostavljenim LIK-ovima 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 obje ili odbaci prigovor. Uvođenjem LIK 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 trostepena, 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 koje 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. **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 sudu. Ovo je dodatno zakomplikovalo proces zaštite izbornih prava u Srbiji, s obzirom na to da su istovremeno održavani predsednički i parlamentarni izbori sa lokalnim izborima u 13 JLS.

⁵³ 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.

Rokovi za pokretanje mehanizama produženi su delimično u skladu sa prioritarnom preporukom ODIHR-a nakon izbora iz juna 2020. godine⁵⁴ i sada iznose po **72 časa** umesto dosadašnjih 24 ili 48 časova.⁵⁵ Ovo znači da se prigovor u prvom stepenu, odnosno zahtev za poništavanje glasanja LIK-u podnosi 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 sudu. 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. Produženi 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.

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. Prva od njih je **mehanizam izazova**, odnosno **zahtev za kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku**.⁵⁶ 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 ZINP). Konačno, propisi su jasno postavili i **pravila o poništavanju glasanja po službenoj dužnosti**. Tako se propisuje da će LIK doneti **rešenje kojim konstatuje 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; (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 otkloni-

⁵⁴ 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>

⁵⁵ Norme do 2022. godine predviđale su 24h za podnošenje prigovora i 48h za odlučivanje. Žalba Upravnom sudu podnosila se u roku od 48h od objavljivanja sporne odluke.

⁵⁶ Mehanizam izazova primenjen je na beogradskim izborima, o čemu će više reči biti u daljem tekstu.

ti 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 izbore; (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. Vredno je pomena 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**,⁵⁷ ali bez preciziranja prihvatljivih ili dozvoljenih dokaza. U cilju olakšavanja procedura podnosiocima, RIK je objavio i **obrasce zahteva i prigovora**,⁵⁸ a na sajtu ovog tela kreirana je i posebna sekcija „prigovori“, sa svim ključnim informacijama.

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

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

	Stara zakonska rešenja (pre 2022)	Nova zakonska rešenja (2022)
Pravo na pokretanje postupka	Kandidat Birač Proglašena izborna lista	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	Pravo na podnošenje prigovora RIK-u na svim biračkim mestima zbog svih nepravilnosti u vezi sa glasanjem	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	Prigovor RIK-u Žalba Upravnom sudu	Zahtev za poništavanje glasanja LIK-u Prigovor RIK-u Žalba Upravnom sudu
Nadležni organi	RIK Upravni sud	LIK RIK Upravni sud
Zaštita izbornih prava	Dvostepena: prigovor i žalba	Trostepena: zahtev, prigovor i žalba
Rokovi za pokretanje postupka	24h za podnošenje prigovora u prvom stepenu, RIK-u 48h za podnošenje žalbe u drugom stepenu, Upravnom sudu	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 sudu
Rokovi za odlučivanje	48h za odlučivanje u prvom stepenu 48h za odlučivanje u drugom stepenu (uz dodatnih 24h za dostavljanje materijala)	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	192h / 8 dana*	528h / 22 dana*

⁵⁷ Članovi 149 i 151 Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 14/2022

⁵⁸ 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>

* 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.

Sporovi u oblastima finansiranja kampanja i zloupotrebe javnih resursa

Rešavanje izbornih sporova u oblastima finansiranja kampanja i zloupotrebe javnih resursa neposredno je regulisano ZSK i ZFPA, a posredno Zakonom o opštem upravnom postupku, Zakonom o javnim preduzećima, izbornim zakonima, medijskim zakonima i drugim propisima, kao što su, primera radi, zakoni o obrazovanju.

U februaru 2022. usvojen je novi ZFPA, a ZSK pretrpeo je sitne izmene. Ovi novi/izmenjeni propisi ipak nisu bitno uticali na proces zaštite izbornih prava - tako se postupak zbog povrede ZSK pokreće po prijavi bilo kog fizičkog ili pravnog lica, ili po službenoj dužnosti od strane ASK. Prijava nepravilnosti mora da bude predata u pismenom obliku i da sadrži sve detalje koji su potrebni za donošenje odluke. Rok za odlučivanje ASK je 5 dana od momenta pokretanja procedure, a zaštita prava u ovim predmetima je dvostepena, pa se tako protiv odluke ASK može uložiti žalba Upravnom sudu. ASK postupa i po predstavkama, odnosno na osnovu pismenih obraćanja fizičkih ili pravnih lica zbog sumnje u korupciju. Prema ZFPA, postupak u kome se odlučuje da li postoji povreda ovog zakona i izriču mere, pokreće i vodi ASK 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 podnosilac proglašene izborne liste, odnosno predlagač kandidata na izborima). Svoje rešenje o povredi zakona u izornoj kampanji ASK donosi u roku od 5 dana od momenta kada obavesti 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.

Krivična dela protiv izbornih prava

Zbog posebnog značaja koji uživaju politička prava i političke slobode kao lična i društvena dobra, **krivična dela protiv izbornih prava izdvojena su u posebnu glavu (XV) Krivičnog zakonika⁵⁹ 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);

⁵⁹ 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

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

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

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 broja krivičnih prijava za krivična dela protiv izbornih prava, niti postoji veliki broj pravnosnažno, sudski rešenih predmeta.⁶⁰

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 5. jula 2022. godine. Ovo je obuhvatilo **analizu 709 prvostepenih postupaka** (pred izbornim komisijama, na lokalnom i republičkom nivou), **541 drugostepenih postupaka** (pred RIK ili pred Upra-

⁶⁰ 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

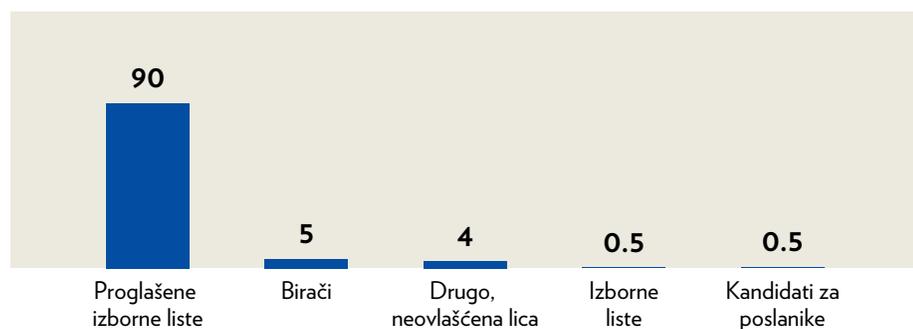
vnim sudom, u zavisnosti od nivoa izbora⁶¹ i predmeta spora) i **45 trećestepenih postupaka** (pred Upravnim sudom) – **zbirno 1.295 rešenja i presuda**.

Ovde je važno dati nekoliko metodoloških napomena – analizirane su one presude i ona rešenja koja su bila javno dostupna na sajtu RIK (u sekciji Prigovori) 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 obuhvatali veći broj biračkih mesta, dok su neka biračka mesta bila predmet više različitih postupaka.

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**. Više od polovine ovih slučajeva, 350, pokrenuli su predstavnici liste **Marinka Tepić – Ujedinjeni za pobjedu Srbije** (Stranka slobode i pravde, Narodna

⁶¹ Podsećanja radi, zaštita izbornih prava na lokalnom nivou je dvostepena – nakon odbijenog ili odbačenog zahteva za poništavanje glasanja, podnosilac žalbu protiv rešenja lokalne izborne komisije dostavlja direktno Upravnom sudu. U slučaju republičkih izbora (parlamentarnih ili predsedničkih), na rešenje lokalne izborne komisije najpre se ulaže prigovor Republičkoj izbornoj komisiji, a zatim i žalba Upravnom sudu.

stranka, Demokratska stranka, DZVM VMKD, Stranka Makedonaca Srbije, Pokret slobodnih građana, Udruženi sindikati Srbije „Sloga“, Pokret za preokret, Pokret slobodna Srbija i Vlačka stranka⁶²), a sledi koalicija **Boris Tadić – Ajmo ljudi** – Socijaldemokratska stranka – Nova stranka – 1 od 5 miliona – Tolerancija Srbije – Ujedinjeni pokret zelenih Srbije – Bošnjačka građanska stranka – Stranka Crnogoraca, sa 218 pokrenutih postupaka.⁶³ Treći najveći broj prigovora i zahteva podnela je **koalicija Moramo** – Akcija – Ekološki ustanak – Čuta – Ne davimo Beograd – Nebojša Zelenović, ukupno 40 od analiziranih 709.⁶⁴ U postupcima su učestvovala i 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 – sve zajedno malo manje od 30 puta.

Tek **svaki dvadeseti podnosilac 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.⁶⁵ U trenutku sprovođenja istraživanja, propisi koji su uređivali zaštitu izbornih prava bili su na snazi duže od 10 godina. U ovakvom 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 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

⁶² U daljem tekstu: koalicija Ujedinjeni za pobjedu Srbije.

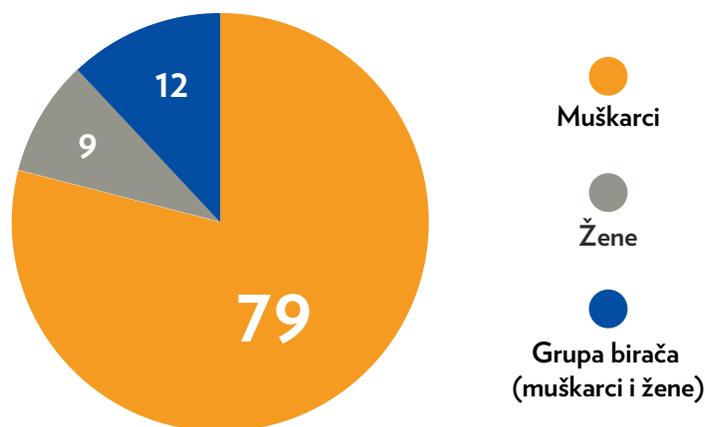
⁶³ U daljem tekstu: koalicija Ajmo ljudi.

⁶⁴ U daljem tekstu: koalicija Moramo.

⁶⁵ 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

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 učestvovalе 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 proglašanih 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.

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 podnosilaca.**

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:

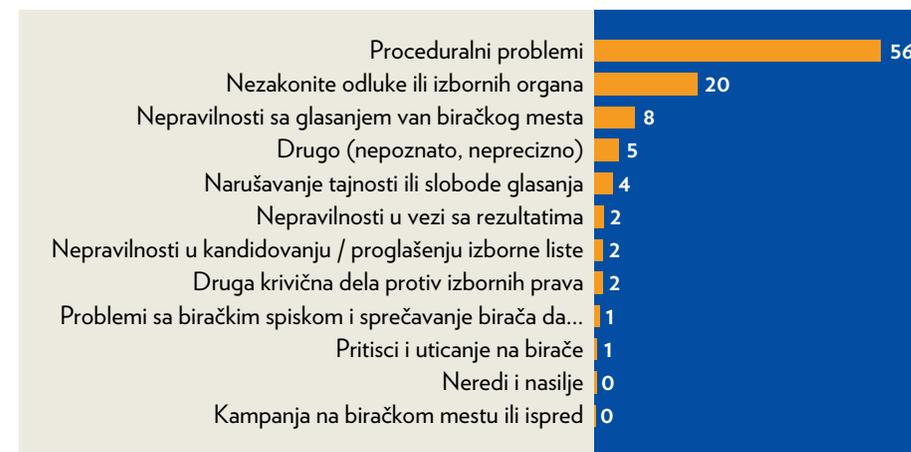
➔ Najviše zahteva i prigovora podneto je zbog **proceduralnih problema**, odnosno nepoštovanja procedura – 397 ili 56%. Ovi postupci obuhvataju propuste u vezi sa organizacijom i sprovođenjem glasanja, kao što su pečačenje glasačke kutije ili neadekvatno popunjavanje kontrolnog listića; ali i propust 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,⁶⁶ kao i koalicije Ujedinjeni za pobjedu Srbije jer primedbe nisu dostavljene uz zapisnike o radu biračkih odbora (oko 150);

⁶⁶ U svakom prigovoru navedeno je da nedostaje kontrolni listić, da nedostaju potvrde o glasanju van biračkog mesta ili da nisu pravilno popunjene.

- 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 pobjedu Srbije na rešenja o ispravljanju zapisnika u Beogradu;**
- 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.

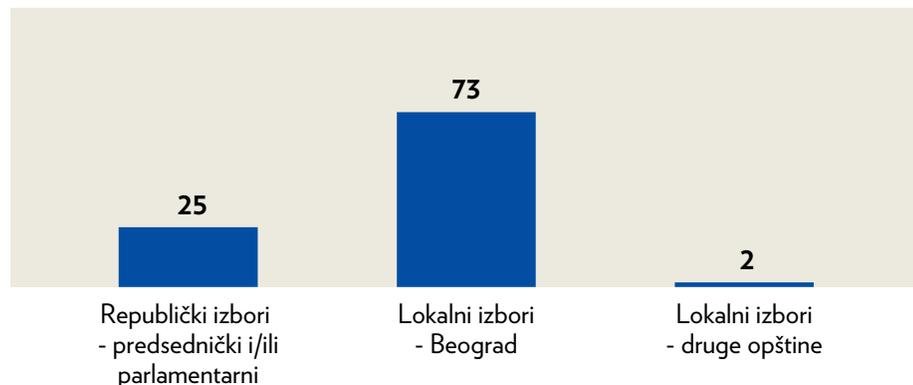
Svi ostali osnovi za pokretanje postupaka zastupljeni su u značajno manjem obimu i odnose se na **nepravilnosti u vezi sa rezultatima** (loše popunjeni zapisnici, teške greške u zapisnicima o radu biračkih odbora i slično), druga **krivična dela u oblasti izbornih prava** (ucene, pretnje, omogućavanje 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, nered, 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 pobjedu 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 podnosili žalbe Upravnom sudu – kako zbog kašnjenja u odlučivanju,⁶⁷ 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 podnosilaca, kao što su podnošenje više prigovora zbog iste vrste nepravilnosti na jednom biračkom mestu ili ulaganje žalbe na jedno rešenje, a 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

⁶⁷ Kao što je prikazano u daljem tekstu, Gradska izborna komisija kasnila je sa donošenjem rešenja po prigovorima usled činjenice da je vršena komisijaska kontrola zapisnika o radu biračkog odbora. Ova kontrola pokrenuta je na zahtev koalicije Ujedinjeni za pobjedu Srbije, na osnovu novog zakonodavnog okvira.

više različitih⁶⁸). 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.⁶⁹ Na kraju, dešavalo se i da su žalioци žalbe izjavljivali Upravnom sudu preko RIK, a ne neposredno, zbog čega su žalbe odbacivane kao neblagovremene.

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 odbacivanja⁷⁰ 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** LIK-u 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. Izborna komisija je uvidom u sadržaj prigovora utvrdila da je reč o **zahtevu** za poništavanje glasanja izjavljenom od 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.
- **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 podnosilac ipak uložio prigovor RIK-u protiv svakog rešenja o odbijanju zahteva. RIK je potvrdio rešenja lokalne izborne komisije i odbio sve prigovore kao neosnovane.

⁶⁸ U nekim slučajevima, nisu ispravljeni nedostaci žalbi, pa su ovi postupci odbacivani pred Upravnim sudom.

⁶⁹ 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

⁷⁰ Više reči o ovom problemu u sledećem odeljku, rad izbornih komisija.

Rad izbornih komisija i njihova efektivnost

➔ **Analiza pokazuje izraženu neujednačenu 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 sprovođenje izbora koji, između ostalog, odlučuje o zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja. Ove komisije su zapravo opštinske, gradske i izborne komisije gradskih opština Grada Beograda i funkcionišu u stalnom i proširenom sastavu u sprovođenju i republičkih i lokalnih izbora. U potpuno novom pravnom okviru, **LIK-ovi su se prvi put suočili sa direktnim rešavanjem u procesima zaštite izbornih prava i na republičkom nivou izbora**, što je uticalo na konačnu ocenu kvaliteta ovog procesa tokom aprilskih izbora. U tom smislu, prikupljeni podaci pokazali su da postoji nekoliko osnova za ocenu da **postoji izražena neujednačena praksa u radu lokalnih izbornih komisija kada je reč o procesima zaštite izbornih prava**.

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 BO (kao ključni dokument koji dokazuje sprovedene radnje na biračkom mestu i kvalitet izbornog dana) mogu dostaviti **primedbe članova BO**. 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 neki LIK-ovi potpuno iznenađujuće tumačili **primedbe uz zapisnik o radu BO 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 kod tri LIK-a i problematična je jer su izborne komisije na ovaj način sebi davale **ovlašćenje da po službenoj dužnosti pokreću postupke zaštite izbornih prava**, protivno zakonu.⁷¹ 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

⁷¹ Ovo ne treba mešati sa poništavanjem glasanja po službenoj dužnosti, kako je objašnjeno u prethodnim poglavljima.

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 dijametralno 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.

Sličan nalaz primenljiv je i u slučaju **zapisnika o radu posmatrača**, kao dokumenta koji sadrži podatke o predstavnicima posmatrača koji su pratili rad BO 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. Kao i u slučaju primedbi na zapisnik o radu biračkog odbora, i ovde 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 dostavljani 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, jednako postupanje i pravednost u radu izbornih komisija.

Izvesna pravna nesigurnost proističe i iz različitog postupanja lokalnih komisija u situacijama kada su podnosioci **umesto zahteva za poništavanje glasanja LIK-ovima podnosili prigovore**, odnosno pogrešno nazivali postupke koje su pokretali.⁷² Naime, uobičajeno su lokalne izborne komisije ovakve predmete tretirale kao zahteve i o njima kao takvima odlučivale, polazeći od principa da pogrešno označavanje nekog akta ne može da šteti onom ko ga je tako označio (podnosiocu), ali su uočeni i drugačiji primeri. Tako su neke lokalne izborne komisije „prigovore“ prosleđivale Republičkoj izbornoj komisiji na odlučivanje, a neke su ih odbacivale kao nedozvoljene.

- **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 izbornoj komisiji, te je u tom smislu nedozvoljen, a imajući u vidu da je upućen Opštinskoj izbornoj 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. 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 pisanu, obrazloženu odluku koja nije nerazumna ili proizvoljna.

⁷² Ovaj nalaz spomenut je već u odeljku koji se odnosi na analizu podnosilaca prigovora i zahteva.

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 na sistemskom nivou narušena efikasnost celokupnog izbornog procesa.**

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. Ovo rekordno trajanje izbornog procesa posledica je nekoliko faktora:

1. Na svim nivoima izbora došlo je do **poništanja glasanja po službenoj dužnosti** zbog administrativnih i tehničkih nepravilnosti koje su uočene pri primopredaji izbornog materijala nakon glasanja: 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;
2. Na beogradskim izborima otvarani su **džakovi sa izbornim materijalom** zbog velikog broja zahteva za poništavanje glasanja sa navodima o netačno utvrđenim rezultatima ili manipulacijama sa izbornim materijalom. 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 sudu zbog nedonošenja odluke na vreme,⁷³ a kasnije su ulagali žalbe i protiv rešenja po prigovorima.
3. Konačno, kao rezultat uloženi 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 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 odbili LIK i RIK, a Upravni sud je prihvatio žalbu i poništio rešenje i glasanje. *Na ovom glasanju, Koalicija Albanaca nije*

⁷³ 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

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 SPS-a jer je birački odbor omogućio glasanje licu koje nije imalo važeća dokumenta. LIK je odbio zahtev SPS-a za poništavanje glasanja, RIK je usvojio prigovor ove izborne liste, a Upravni sud je odbio žalbu Koalicije Albanaca na rešenje RIK i potvrdio odluku ovog tela. *Na ovom glasanju, Koalicija Albanaca osvojila je mandat u Skupštini, a SPS ga je izgubi0 (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 osvojio SPS. Koalicija Albanaca pokrenula je postupak zaštite izbornih prava zbog niza nepravilnosti, uključujući i glasanje istog lica zbog koga je prethodni put poništeno glasanje (*podnosilac je dostavio potvrdu MUP-a da to lice nema važeću ličnu kartu ili pasoš*). LIK i RIK su odbili zahtev/prigovor kao neosnovan, a Upravni sud je žalbu usvojio i poništio prethodne odluke.
- Četvrto glasanje zakazano ta 23. jun nije održano, jer članovi BO nisu mogli da postignu dogovor oko organizacije izbornog dana. Poseban problem predstavljala je kontrola nad izvodom iz biračkog spiska. Peto glasanje zakazano je za 30. jun odlukom RIK-a.
- Peto glasanje, održano 30. juna, bilo je uspešno – članovi BO 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 SPS ga je izgubio (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 proverí 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.

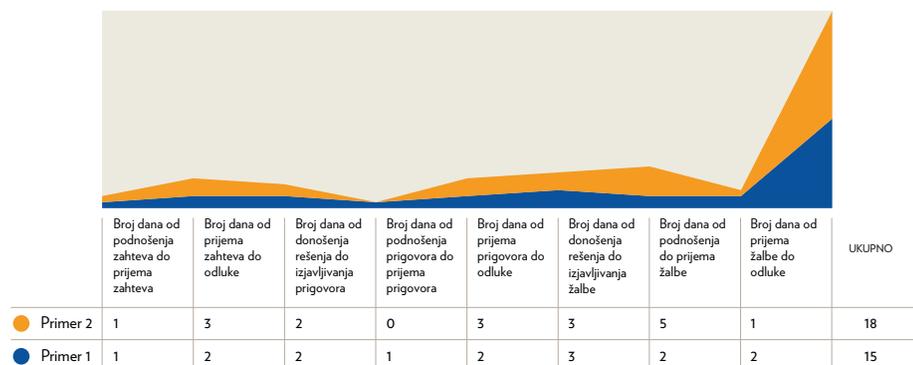
- **Primer iz prakse, izvod iz presude Upravnog suda u vezi sa rokovima za odlučivanje:** „Prilikom odlučivanja, sud je imao u vidu da je GIK u Beogradu doneo rešenje po prigovoru nakon isteka roka propisanog navedenom odredbom člana 57 stav 3 Zakona o lokalnim izborima,⁷⁴ ali nalazi da navedeno nije 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.**“

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**.⁷⁵ Čini se da je na skraćivanje perioda najviše uticala brzina „nižih“ organa u dostavljanju svih spisa organima koji su odlučivali u višem stepenu zaštite.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Pogledati tabelu 1 i računnicu rokova.

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



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 sudu izjavljena je zvanično 12. maja i poslata preporučenom poštom, ali je Upravnom sudu dostavljena tek 17. maja. Ovo je produžilo donošenje konačnog rešenja za pet dana.

Ovde nije na odmet ukazati da Uputstvo o načinu podnošenja i postupanja u RIK-u po prigovorima i zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu u inostranstvu, 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 što je u elektronskom obliku**,⁷⁶ dok važeći Zakon o opštem upravnom postupku (koji se shodno primenjuje na izborne sporove) ostavlja mogućnost da stranke sa org-

⁷⁶ Član 7 Zakona o elektronskom dokumentu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 94/2017 i 52/2021

anima **opšte i elektronskim putem**.⁷⁷ 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 faktorima⁷⁸ doveo do dvomesečne 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 cilju podizanja sistemske efikasnosti) zapravo **išla direktno na štetu pravičnosti i efektivnosti rešavanja sporova**.

Dokazivanje i ishodi postupaka

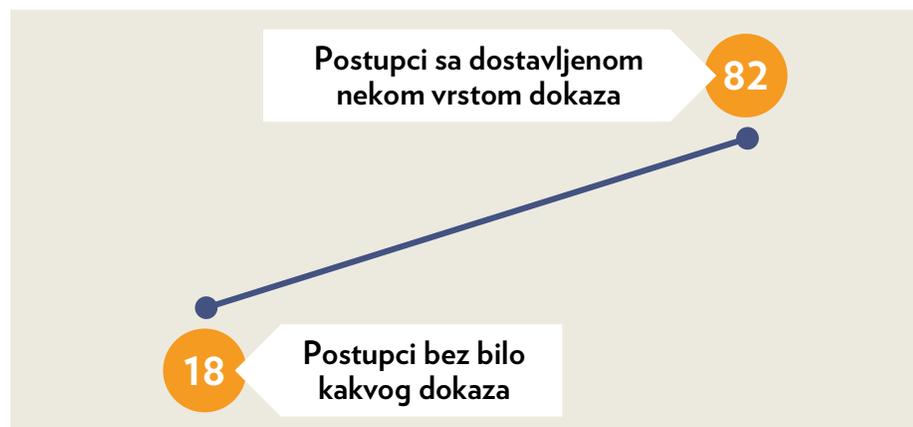
- ➔ **Neujednačena praksa u radu izbornih komisija u oblasti razmatranja dokaza, nepoznavanje procedura i ograničenja koje je postavio zakon tri su ključna faktora koja dovode do zaključka da je dokazivanje nepravilnosti u izbornom procesu izuzetno teško, zbog čega su tek 22 predmeta završena poništavanjem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

Od 709 postupaka u prvom stepenu, **129 odnosno 18%, pokrenuto je bez ijednog dostavljenog dokaza, tj. isključivo na osnovu navoda podnosilaca**. 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.

⁷⁷ Član 56 i član 57 Zakona o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2016 i 95/2018, autentično tumačenje

⁷⁸ 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 tri puta

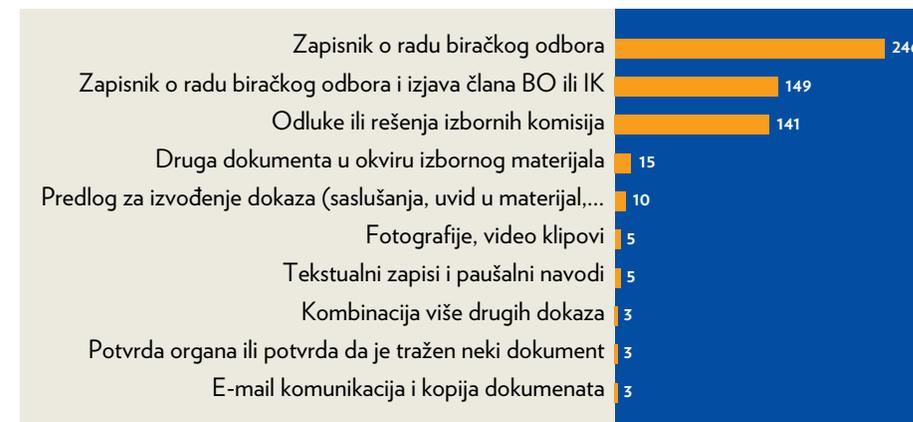
Grafikon 7. Dokazi u postupcima, %



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 dostavljena 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 popunjenih 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 pobjedu Srbije pokrenula jer nisu dostavljene primedbe uz zapisnik).

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.

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



- **Primer iz prakse, dokazi korišćeni u postupcima:** Jedan podnosilac 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 podnosilac 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 poništavanjem 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 izbornopravo, 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:⁷⁹

- 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.**

⁷⁹ Vickery Chad and Ellena Katherina, Election Investigation Guidebook, International Foundation for Electoral Systems (2020), Arlington, strana 37

Primeri ovakve prakse mogu se naći i u presudama Evropskog suda za ljudska prava. Tako je u slučaju Davydov and others v. Russia⁸⁰ 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).⁸¹ 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 nedvosmisleno ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava.

Analiza pokazuje da postavljeni **sistem ne omogućava lako i jednostavno dokazivanje nepravilnosti, iako su rokovi za pokretanje postupaka (kao i za odlučivanje) značajno produženi**.⁸² Podsećanja radi, produžavanje rokova bila je preporuka ODIHR-a nakon izbora 2020. godine:⁸³ „*Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu sa najboljom praksom, rokovi za podnošenje prigovora i za donošenje odluka od strane RIK-a i Upravnog suda mogli bi se produžiti. Rokovi za podnošenje prigovora trebalo bi da teku od trenutka kada je podnosilac prigovora postao upoznat sa počinjenom nepravilnošću*“. Ipak, statistika govori da je **vrlo nizak broj postupaka okončan u korist podnosilaca**: 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).

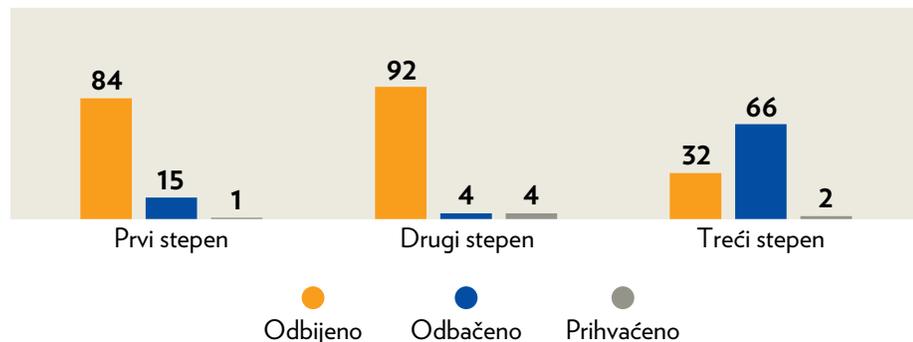
⁸⁰ Case of Davydov and others v. Russia, Application no. 75947/11, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-173805%22%7D>
Skraćena verzija (press release Suda): <https://www.eods.eu/elex/uploads/files/592dbe21b042c-judgment%20Davydov%20and%20Others%20v.%20Russia%20-%20allegations%20of%20election%20irregularities%20in%202011.pdf>

⁸¹ 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

⁸² 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.

⁸³ 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>

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.

Koji su to postupci okončani u korist podnosioca 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. 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**.

- **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 izornoj komisiji uz Zapisnik (...)“. Komisija je konstatovala da **podnosioci nisu pružili dokaze o tome da su navodne primedbe zaista bila priložena 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 BO kao organa zaduženog za sprovođenje izbora. Konačno, postavlja se i pitanje krivične odgovornosti onih koji su manipulirali izbornim materijalom (ako se kao istiniti uzmu navodi iz zapisnika i prigovori podnosioca), odnosno potpuna pasivnost tužilaštva u ovim predmetima.

- **Primer iz prakse, dokazivanje nepravilnosti i ishodi:** Na jednom biračkom mestu, podnositelj 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. LIK je zahtev odbio kao neosnovan jer je nakon uvida u video materijal utvrdio da se ne može na nesumnjiv način utvrditi da su članovi BO sugerisali biračima šta da zaokruže, ali i jer je „nesporno da je priloženi video **zapis pribavljen suprotno odredbama člana 98 stav 3 tačka 2 ZINP,⁸⁴ 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 podnositelj nije imao ovlašćenje da podnese zahtev za poništavanje glasanja. Naime, podnositelj 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.⁸⁵

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 JLS u kojima su u službenoj upotrebi i jezici

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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.

nacionalnih manjina.⁸⁶ Tako su na jednom biračkom mestu (gde je, kako se pokazalo, bila izražena politička kompeticija) različiti članovi BO **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 BO uneo primedbe uz zapisnik, a drugi deo članova je iste te primedbe opovrgao kao neistinite u okviru istog dokumenta. U tom smislu, **postavlja se pitanje legitimnosti ovakvog dokumenta**, odnosno njegove ispravnosti u situaciji u kojoj LIK 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 poništena 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.

⁸⁶ 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 štampa na srpskom jeziku ciriličkim pismom, izrađuje se i obrazac zapisnika na jeziku i pismu nacionalne manjine, istim oblikom i veličinom slova.

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, podnosilac (Koalicija Albanaca Doline) je dokazivao zapisnikom o radu BO, odnosno rešenjem o imenovanju članova BO. LIK i RIK nisu uzeli 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, podnosilac (SPS) 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. LIK je odbio zahtev kao neosnovan, a RIK je usvojio prigovor i poništio 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.⁸⁷ Žalbu je Upravni sud odbio.
- ➔ 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, podnosilac je zahtevao i vršenje uvida u izborni materijal zbog nepravilnosti u sprovođenju glasanja van biračkog mesta. LIK je odbio zahtev kao neosnovan, a isto je uradio i RIK koji je u ovom postupku kao (protiv)dokaz uzeo 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, oboreno 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 **ekstremnoj politizaciji i zloupotrebi**, s obzirom na to da izbore na biračkom mestu sprovode predstavnici političkih stranaka koji u prvi plan stavljaju 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 poništena, dok ostaje posebno nejasno postupanje RIK-a koji je propustio da uvidom u izborni materijal utvrdi nepravilnosti koje je utvrdio Upravni sud.

⁸⁷ U zapisniku o radu biračkog odbora na srpskom jeziku navedene su nepravilnosti.

Konačno, otvara se i pitanje (ne)prihvatljivih dokaza, imajući u vidu postupanje RIK-a koji 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.

- 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**.⁸⁸ 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.⁸⁹ 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.⁹⁰ Konačno rešenje doneo je Upravni sud, koji je poništio odluke RIK-a i beogradskog GIK-a i proglasio 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.⁹¹ 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.

⁸⁸ Član 138 Zakona o izboru narodnih poslanika: Republička izborna komisija rešenjem odbija predlog da se određenoj izbornoj listi utvrdi da ima položaj izborne liste nacionalne manjine ako je nosilac liste ili kandidat za narodnog poslanika na toj izbornoj 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

⁸⁹ Pavle Bihali je javnosti poznat kao osnivač grupe „Levijatan“, pokreta koji deluje „u oblasti zaštite dobroti životinja i to onih najugroženijih“ - <https://www.levijatan.org>

⁹⁰ Ceo prigovor sa dokazima dostupan je ovde: https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/112683/Prigovor_Pavle_Bihali-spojeno_cir.pdf

⁹¹ 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,⁹² 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. godine⁹³ (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 izigra zakon**. Drugačije rečeno, ovo znači da će **u krajnjoj instanci svaka izborna lista čiji je podnosilac 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**.

⁹² 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

⁹³ 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

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 **poništanje 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 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**.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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.

⁹⁴ 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

⁹⁵ Pogledati: Vickery Chad and Ellena Katherina, Election Investigation Guidebook, International Foundation for Electoral Systems (2020), Arlington, strana 41

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.⁹⁶

Podsećanja radi, ovakvu analizu CeSID je sproveo i 2021. godine,⁹⁷ 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, imajuću 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.

Pravičnost

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

Primenom novog zakonodavnog okvira, **unapređeno je ispunjenje principa pravičnosti**, iz nekoliko razloga. Najpre, **pravo na podnošenje prigovora je prošireno sa tri na 10 kategorija podnosilaca**. 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 komisija-

⁹⁶ 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

⁹⁷ 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

ma, a da se zatim obraćaju RIK-u 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 RIK-om (kroz obezbeđenu javnost rada), podnosioci prigovora nemaju mogućnost da budu obavešteni o njegovom **toku** - o ishodu rešenja ili odluke bivaju obavešteni u trenutku njihovog dostavljanja ili javnog objavljivanja. Ovo je posledica činjenice da se u Srbiji izborni sporovi rešavaju kao **hitni**, u izuzetno kratkim rokovima. 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, 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 nepristrasnost i nezavisnost**. U vezi sa ovim kao posebno važan problem ističe se **nedostatak profesionalne, materijalne i krivične odgovornosti** za rad u izornoj administraciji (posebno u biračkim odborima), zbog čega se rešavanje i postupanje često ne zasniva na principima profesionalnosti, pravednosti i nediskriminacije.

Grafikon 10. Usklađenost domaćeg sistema zaštite izbornih prava sa principom pravičnosti

PREDNOSTI	NEDOSTACI
Produženi rokovi	Karakter izborne administracije
Trostepena zaštita izbornih prava	Nemogućnos adekvatnog utvrđivanja činjenica
Prošireno pravo na pokretanje postupaka	Neobaveštenost o toku postupaka

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.*

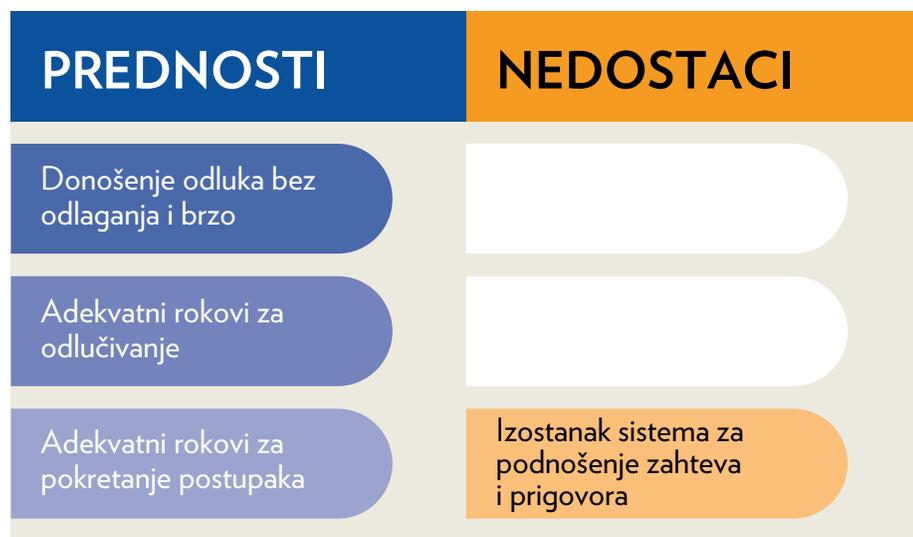
U odnosu na prethodnu analizu, primena principa efikasnosti drastično je unapređena jer je **novi zakonodavni okvir značajno produžio rokove za izjavljivanje zahteva, prigovora i žalbi** – sa 24h na 72h u najvećem broju postupaka. Ovde je značajno navesti da je analiza sprovedena 2021. godine identifikovala 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**.⁹⁸ Iako je aprilski izborni proces ekstremno produžen upravo zbog procesa zaštite izbornih prava (odnosno ponavljanja izbora više puta na istom biračkom mestu), **ne može se sporiti efikasnost procesa u smislu postavljene definicije** i činjenica da su organi koji učestvuju u ovom sistemu sve aktivnosti sprovodili 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

⁹⁸ 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.

kojih teku rokovi za odlučivanje) iznosila **oko 15 dana**, te da bi u „uobičajenim“ okolnostima izborni proces bio završen najkasnije sredinom maja.

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, pravila i pravni lekovi, formulari za preuzimanje, ali i odluke koje bi bile redovno ažurirane i dostupne najširoj javnosti.**

Grafikon 11. Usklađenost domaćeg sistema zaštite izbornih prava sa principom efikasnosti



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.

Efektivnost domaćeg procesa rešavanja izbornih sporova je **ostvorena u onoj meri koja podrazumeva ostvarenje prava na razumne, pisane i obrazlo-**

žene odluke, kao i pravo na žalbu i sudsko odlučivanje. Istovremeno, domaće zakonodavstvo **propisuje pravne lekove** u različitim vrstama sporova, ali se efektivnost suštinski umanjuje u oblasti **primene pravnih lekova**. Ovaj zaključak zasnovan je na prethodno objašnjenim problemima u vezi sa ostvarenjem zaštite izbornog prava pred izbornim komisijama i posledično, pred Upravnim sudom, kao i u vezi sa izostankom nadležnosti izbornih komisija da po sopstvenoj inicijativi reaguju u slučaju uočenih nepravilnosti. Kao poseban problem koji značajno utiče na efektivnost sporova i primenu pravnih lekova, izdvaja se i izuzetno nizak broj optužnica za krivična dela u oblasti izbornog prava u poslednjim godinama. 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 počinji lice koje ima ovlašćenja u sprovođenju izbora), odnosno njihov efekat na svrhu kažnjavanja.

Konačno, na ocenu efikasnosti delimično utiče i **nalaz o neujednačenoj 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 neujednačenoj pravnoj praksi nije iznenađujući, ali ukazuje na neophodnost da se sa ovim organima aktivno i dugoročno radi na podizanju njihovih znanja i kapaciteta.**

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



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 RIK-a u posebnoj sekciji. Takođe, sve sednice RIK-a bile su javno prenošene. U tom smislu omogućen je pristup informacija 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 regiona 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. Sa druge strane, **Upravni sud** obezbeđuje transparentnost svojih odluka kroz redovno objavljivanje anonimiziranih presuda na svom sajtu, u sekciji posebno namenjenoj izbornim predmetima, ali **ne obezbeđuje pristup informacijama u realnom vremenu niti otvorena ročišta**, dok **Agencija za sprečavanje korupcije** svoja rešenja i dokumenta najčešće objavljuje sa značajnim zakašnjenjem.

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

PREDNOSTI	NEDOSTACI
Javnost rada Upravnog suda	Netransparentnost lokalnih izbornih komisija
Objavljivanje svih odluka i rešenja na sajtu RIK	Nemogućnost pristupa svim informacijama u realnom vremenu

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 1. 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	Široko, adekvatno postavljeno pravo na podnošenje prigovora, obaveštenost o postupku Prošireno pravo na pokretanje postupaka Trostepena zaštita izbornih prava Produženi rokovi	Nemogućnost adekvatnog utvrđivanja svih činjenica Politički karakter i sastav izborne administracije Neobaveštenost o toku postupka
Efikasnost	Uglavnom usklađen	Usklađen	Adekvatni rokovi za pokretanje postupaka Adekvatni rokovi za odlučivanje Donošenje odluka bez odlaganja i brzo	Izostanak sistema za lako i jednostavno podnošenje zahteva i prigovora
Efektivnost	Uglavnom usklađen	Uglavnom usklađen	Pravo na razumne, pisane i obrazložene odluke Pravo na žalbu i sudsko odlučivanje Postojanje pravnih lekova	Izostanak primene sankcija Neujednačena pravna praksa
Transparentnost	Uglavnom neusklađen	Uglavnom usklađen	Objavljivanje svih odluka i rešenja na sajtu RIK Transparentnost rada Upravnog suda	Nemogućnost pristupa svim informacijama u realnom vremenu Netransparentnost lokalnih izbornih komisija

IZBORNI AKTERI I KAMPANJA NA FEJSBUKU – NATPROSEČNO ISPRAĆENE I PROMOVISANE TEME

Jelena Jeremić i Bratislav Raković

Sistematična i pažljivo osmišljena upotreba društvenih mreža u izbornim kampanjama je postala standard u gotovo celom svetu. Odnos doseg a i cene ide u korist društvenih mreža, a njima se lakše može vršiti i ciljanje kampanje na određene kategorije stanovništva. One dopunjuju kampanju putem tradicionalnih medija ili čak predstavljaju stub celokupne izborne kampanje. Ovo potonje posebno važi za političke aktere u Srbiji koji ne raspolažu značajnijim finansijskim resursima, a uzimajući u obzir neravan teren u korist stranaka vlasti i izlazak iz institucija (samim tim i javnog finansiranja) kroz bojkot izbora 2020. godine, to se može odnositi na većinu opozicionih aktera. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku za 2021. godinu, 81% građana Srbije je koristilo internet u poslednja tri meseca, a od njih – 74% koristi društvene mreže.⁹⁹ Iako društvene mreže imaju svoj limit iz perspektive političkog marketinga, one su svakako vrlo značajne i ovi podaci ukazuju na to da se tim kanalom može dosegnuti značajan segment stanovništva.

U svom izveštaju „Građani i mediji“ iz 2021. godine, CeSID i Propulsion su Fejsbuk nazvali „**klasikom među društvenim mrežama**“.¹⁰⁰ U poređenju sa drugim manje ili više popularnim društvenim mrežama u Srbiji koje su postale relevantnije u poslednjih nekoliko godina, Fejsbuk održava veliki broj korisnika već duže od jedne decenije. Prema podacima iz 2021. godine, na Fejsbuku postoji tri miliona profila koji su iz Srbije – što nije nužno i broj realnih, pojedinačnih korisnika. Prema podacima META, kompanije koja poseduje Fejsbuk, doseg ove društvene mreže u Srbiji može ići do oko trećine populacije, a taj udeo je i veći ako govorimo o punoletnim osobama.¹⁰¹ Pritom, treba primetiti i da ovu društvenu mrežu, bar u poređenju sa drugim, relativno ravnomerno koriste različite starosne grupe.

⁹⁹ Republički zavod za statistiku, Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija, 2021. Pronaći na: <https://www.stat.gov.rs>

¹⁰⁰ CeSID i Propulsion, Građani i mediji: Izveštaj iz istraživanja javnog mnjenja, treći istraživački ciklus, 2021.

¹⁰¹ We Are Social & Kepios, Digital 2022: Serbia, Februar 2022. Videti na: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-serbia>

Na primer, Instagram, a naročito Tik Tok, disproporcionalno su popularniji među mladima. Upravo iz tog razloga će fokus ovog članka biti na Fejsbuku.¹⁰²

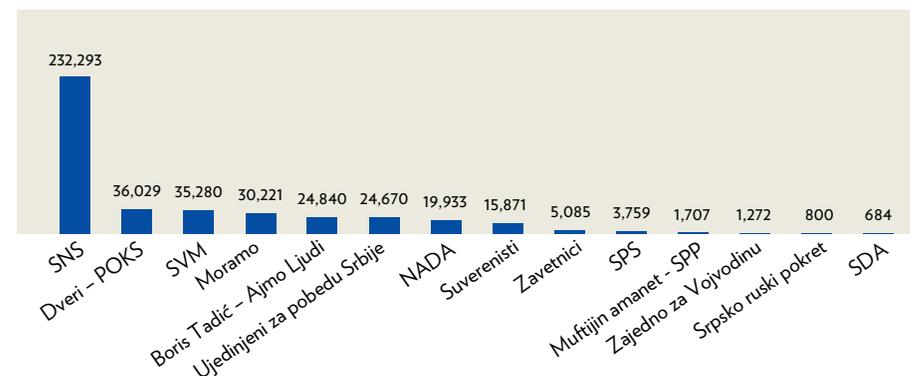
Aspekt Fejsbuk kampanje koji će biti osvetljen u ovom poglavlju su objave koje su privukle natprosečnu pažnju korisnika ove društvene mreže.

Drugim rečima, analizirano je na kojim temama i kakvim objavama su različiti izborni akteri najviše „profitirali“. Alat koji je korišćen u analizi je Kraudtengl (CrowdTangle), a metrika za izračunavanje natprosečnog doseg se računa na sledeći način: Kraudtengl uzima 100 objava pre posmatrane, potom eliminiše najpopularniju četvrtinu i najmanje popularnu četvrtinu objava, a za preostalu polovinu se računa prosek. Ukoliko posmatrana objava ima više **interakcija (zbirno reakcije, komentari i deljenja)** od prosečne, ona ostvaruje **natprosečni rezultat (overperforming)**. Ovaj tekst kao relevantne uzima samo one objave koje ostvaruju značajniji natprosečni rezultat, odnosno 5x i više. Ukupan broj relevantnih objava za sve liste obuhvaćene analizom¹⁰³ u posmatranom periodu izborne kampanje, a zaključno sa samim izbornim danom je 239. Pored interakcija i natprosečnog rezultata, za pojedine video objave biće predstavljen i broj pregleda u trenutku preseka stanja (10. april). U pitanju su **ukupni pregledi (total views)** koji obuhvataju ne samo preglede direktno na stranici, već i one koji su dobijeni deljenjem („šerovanjem“) objave od strane privatnih profila i drugih stranica.

Treba imati u vidu da su određene objave zaista takvog karaktera da bi i „organski“ mogle da izazovu zainteresovanost korisnika Fejsbuka, ali i da su izborni akteri, sa svoje strane, određene teme, ličnosti i sadržaje aktivno promovisali, čime su izazvali veliki broj reakcija. Koliko novca je svaka lista uložila pre i tokom izborne kampanje, može se videti na grafikonu ispod. Ti podaci govore o (1) različitim finansijskim mogućnostima različitih aktera i (2) različitim stepenom fokusa na društvene mreže kao kanal za promovisanje. Kada su u pitanju mogućnosti, grafikon i slikovito pokazuje u kojoj meri je **vladajuća Srpska napredna stranka dominantna u odnosu na sve druge aktere**. Ona je od sredine januara do sredine aprila za Fejsbuk reklame izdvojila oko 232.000 evra, što je 6,4 puta više od sledeće liste koja je potrošila najviše, a u pitanju je koalicija Dveri – POKS koja je za reklamiranje putem Fejsbuka potrošila oko 36.000 evra. Kada se saberu troškovi svih stranaka vlasti i stranka i pokreta opozicije, dođe se do podatka da

su stranke vlasti (SNS i manji partneri, SPS, SVM) potrošile oko 69% više sredstava od opozicije, što ukazuje na neravan teren u ovom domenu.¹⁰⁴

Grafikon 1. Sredstva potrošena na Fejsbuk oglašavanje od strane lista u periodu od 10. januara do 10. aprila, u evrima¹⁰⁵



Kada se govori o fokusu na društvene mreže, treba primetiti da, dok je većina lista polagala dosta pažnje Fejsbuku – neke to ipak nisu činili. Na primer, interesantan je podatak da Socijalistička partija Srbije nije mnogo ulagala na ovaj kanal. Isto važi i za Zavetnike, a naročito za Srpsku radikalnu stranku, koja je fokus stavila na televizijsko oglašavanje.

Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve

Analizirane objave liste Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve, objavljene su na stranicama Srpske napredne stranke (121.000 pratilaca) kao i koalicionog partnera Socijaldemokratske partije Srbije (SDPS), (6.000 pratilaca), te na zvaničnim stranicama funkcionera SNS-a, Gorana Vesića (62.000) i lidera stranke Aleksandra Vučića (107.000 pratilaca). Ukupno 34 objave našle su se u grupi najpopularnijih, sa natprosečnim rezultatom koji je iznad 5x. Objava koja se našla na stranici Srpske napredne stranke 4. marta ima najveći natprosečni rezultat od 28x u odnosu na prosečnu objavu ove stranice, i ukupno 4.973 interakcije. Reč je o video najavi koncerta povodom obeležavanja Međunarodnog dana žena.

¹⁰² Treba imati u vidu i da Meta ne poseduje samo Fejsbuk, već i Instagram. Može se desiti da su sadržaji stranica na ove dve mreže isti. To je dodatni razlog zbog kojeg je analiza Fejsbuka uzeta kao najrelevantnija.

¹⁰³ Kraudtengl platforma je povlačila podatke sa prvih 14 proglašanih lista. U analizi nedostaju liste Alternativa za promene – Albanska demokratska alternativa, Koalicija Albanaca Doline, Otete bebe Ana Pejić, Romska partija – Srđan Šajn i Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija VUKOVI, Pokret Grka Srbiza).

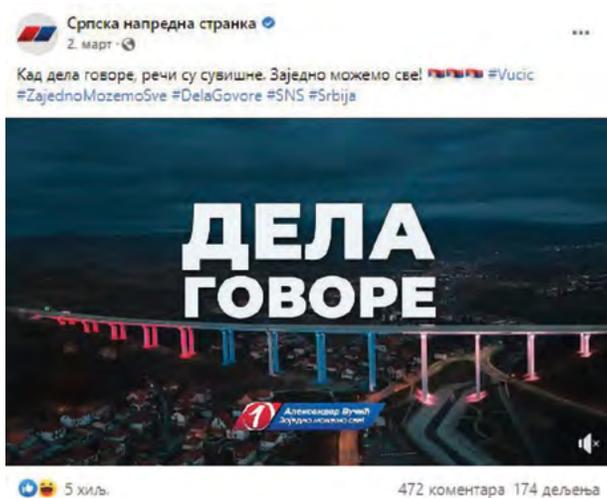
¹⁰⁴ Levitsky, Steven i Lucan A. Way, Democracy’s Past and Future: Why Democracy Needs a Level Playing Field, Journal of Democracy, tom 21, broj 1, 2010, str. 57-68

¹⁰⁵ Podaci su preuzeti iz Ad Library, servisa kompanije Meta koja poseduje Fejsbuk. Iznosi koji su predstavljeni su približni, jer Meta ne kvantifikuje reklame u koje je uloženo manje od 100 evra, već ih samo pobraja. Predstavljeni iznosi su dobijeni tako što su sabrani iznosi za različite stranice koje se mogu podvesti pod istu listu. Na primer, pod SNS se podrazumeva zvanična stranica stranke, ali i Aleksandra Vučića, Aleksandra Šapića, Gorana Vesića i stranica koje su potrošile dosta novca na oglašavanje, a direktno ili indirektno su vezane za ovu listu.

Ova objava ima nešto više od 115.000 pregleda, no u kategoriji najviše pregledanih, nije na prvom mestu.



покривале promotivne aktivnosti (promotivni spotovi, predizborni skupovi i posete lidera gradovima Srbije). U četiri objave tretira se tema **ekonomije i socijalne politike** – navođenje preduzetih aktivnosti u domenu unapređenja ekonomske situacije, najave novih ulaganja i unapređenja života građana kao i posete novoizgrađenim objektima. Takođe u četiri objave, tema je bila proslava **Međunarodnog dana žena**, najava koncerta tim povodom, skup o ulozi i položaju žena



Predizborni spot sa temom promocije jačanja i napretka Srbije, objavljen na stranici SNS 2. marta pogledan je čak 709.000 puta.

Analizirajući najčešći format objava ovih stranica uočava se da prednjače video objave u odnosu na fotografije i linkove. Kada je reč o temama koje su se izdvojile u grupi objava sa visokim natprosečnim rezultatom, najviše je bilo onih koje su

bile popularne znatno iznad prosečne objave pomenutih stranica – natprosečni rezultat kretao se od 5, pa do 10x više. **Posmatrano po temama na kojima su objave ove liste stekle najviše popularnosti zapaža se da su to uglavnom teme koje se tiču odnosa sa Rusijom i NATO-om** (protivljenje sankcijama Rusiji, ne za članstvo u NATO), **kao i teme sa patriotskim elementima uz isticanje stava da je Kosovo zauvek deo Republike Srbije**. Dve objave za centralnu temu imaju ekonomska i socijalna pitanja. Najzastupljeniji format objava bio je video, dok se u dva slučaja kao format objave javlja fotografija. Objava sa najvećim natprosečnim rezultatom bila je video objava SPS-a od 19. marta u kojoj je prikazan deo predizbornog skupa na kom funkcioner stranke i kandidat za narodnog poslanika ispred ove liste, Dušan Bajatović koristi metaforičku priču kojom opisuje odnos Rusije i Ukrajine, pokazujući simpatije prema Rusiji. Ova objava je pogledana nešto više od 96.000 puta, a dobila je ukupno 1.552 interakcije od strane korisnika Fejsbuka.

rezultatom može okarakterisati kao objava koja je u predizbornom periodu pokrila temu **situacije u Ukrajini i poziciju Srbije** u tom sukobu. Radi se o objavi od 25. februara u kojoj predsednik Srbije i lider SNS-a iznosi stav o međunarodnoj poziciji Srbije u kontekstu pomenute situacije. U pitanju je fotografija sa citatom Aleksandra Vučića, kojim je iznet stav o aktuelnom sukobu u Ukrajini. Ova objava je 12x popularnija od prosečne objave iste stranice. U popularnim objavama našle su se i teme kao što su infrastruktura i energetika, omladina SNS-a, ali i Beograd – od tri objave sa natprosečnim rezultatom iznad 5x, a koje se tiču teme glavnog grada, dve su objavljene na fejsbuk stranici Gorana Vesića.

Ivica Dačić – Premijer Srbije

Analiza objava na društvenoj mreži Fejsbuk pokazala je da su stranice Socijalističke partije Srbije (oko 26.000 pratilaca) i stranačkih funkcionera izborne liste Ivica Dačić – Premijer Srbije (stranica Dragana Markovića Palme sa oko 51.000 pratilaca), u ukupno sedam slučajeva



bile popularne znatno iznad prosečne objave pomenutih stranica – natprosečni rezultat kretao se od 5, pa do 10x više. **Posmatrano po temama na kojima su objave ove liste stekle najviše popularnosti zapaža se da su to uglavnom teme koje se tiču odnosa sa Rusijom i NATO-om** (protivljenje sankcijama Rusiji, ne za članstvo u NATO), **kao i teme sa patriotskim elementima uz isticanje stava da je Kosovo zauvek deo Republike Srbije**. Dve objave za centralnu temu imaju ekonomska i socijalna pitanja. Najzastupljeniji format objava bio je video, dok se u dva slučaja kao format objave javlja fotografija. Objava sa najvećim natprosečnim rezultatom bila je video objava SPS-a od 19. marta u kojoj je prikazan deo predizbornog skupa na kom funkcioner stranke i kandidat za narodnog poslanika ispred ove liste, Dušan Bajatović koristi metaforičku priču kojom opisuje odnos Rusije i Ukrajine, pokazujući simpatije prema Rusiji. Ova objava je pogledana nešto više od 96.000 puta, a dobila je ukupno 1.552 interakcije od strane korisnika Fejsbuka.

Savez vojvođanskih Mađara – Ištvan Pastor

Stranica Saveza vojvođanskih Mađara (oko 2.400 pratilaca) i stranica njenog lidera Ištvana Pastora (10.000 pratilaca) bile su veoma aktivne u analiziranom periodu. Ukupno 21 objava pokazala se kao znatno popularnija od prosečne objave ovih stranica. Od toga, 19 objava stranice SVM ima visok natprosečni rezultat, a takve su i dve objave stranice Ištvan Pastor. U

kategoriji tema koje su bile u fokusu ovih Fejsbuk objava, zapaža se da je **u najvećem broju dominirala promotivna retorika – pozivi za glasanje za listu na izborima 3. aprila, predizborni poster i spotovi**. U dve objave čestita se novoizabranoj predsednici Mađarske na osvojenom predsedničkom mandatu, dok jedna objava u fokus stavlja pitanje mladih i njihovu budućnost. Po jedna objava obrađuje temu infrastrukture i ulaganja u saobraćajnice (Pastor, Orban i Vučić - puštanje u rad novog brzog voza Soko i radovi na brznoj pruzi), kao i pomoći izbeglicama iz Ukrajine. Kada je reč o najzastupljenijem formatu objava, tu je situacija gotovo ujednačena: 10 objava je u formatu fotografije, a 11 je video objava. Objava koja ima najveći natprosečni rezultat (34x više od prosečne objave), objavljena je 8. marta i radi se o objavi koja ima za temu Međunarodni dan žena, odnosno video putem kog je svim ženama čestitan njihov praznik. Pored toga, objava koja je najviše puta pogledana, koja ima preko 124.000 pregleda, objavljena je 23. marta i za glavnu temu ima položaj mladih i budućnost mladih na predstojećim izborima.

Dr Vojislav Šešelj – Srpska radikalna stranka

U segmentu najpopularnijih objava na Fejsbuku po odabranom natprosečnom rezultatu našle su se četiri objave Srpske radikalne stranke (168.000 pratilaca), odnosno liste dr Vojislav Šešelj – Srpska radikalna stranka. Dve objave imaju formu videa, a po jedna je u formi fotografije i linka koji vodi ka određenoj stranici/sajtu. Nije neočekivano da je ovoj stranici **centralna tema bio sukob u Ukrajini i odnos prema Rusiji, kao i NATO alijansi**. Objava SRS od 24. marta,



baš na godišnjicu bombardovanja SRJ ima najveći natprosečni rezultat - od 12x. To je fotografija na kojoj se mogu videti porušeni mostovi, zgrade, uplakani ljudi uz poruku protiv učlanjenja u NATO. Ova objava ima ukupno 2.543 interakcije.

Ono što je bila dominantna tema preostalih natprosečnih objava SRS odnosi se na njen stav da Srbija treba da bude u savezništvu sa Rusijom i da ne treba da se prikloni Rezoluciji UN o osudi agresije u Ukrajini. Treba napomenuti da je pored ove četiri objave koje su ušle u analizu prema odabranom natprosečnom rezultatu bilo još objava na društvenoj mreži Fejsbuk pomenute stranice, ali koje se nisu istakle po popularnosti u stepeni

kao analizirane četiri. Ipak, sveukupno teme koje se mogu izdvojiti kao najčešće u objavama Srpske radikalne stranke, tiču se promotivnih aktivnosti (skupovi i najave gostovanja funkcionera), isticanje prijateljskih odnosa sa Rusijom i protivljenje ulasku Srbije u NATO i Evropsku uniju. Uz to, pojedine objave, u analiziranom periodu ticale su se i stava prema subvencijama za domaću privredu, ukidanju izvršitelja, legalizaciji objekata, ali i kritici prema proglašenoj listi na narodne poslanike liste Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve.

Marinika Tepić – Ujedinjeni za pobedu Srbije

U analizi objava ove liste kao relevantne uzimale su se objave stranica PSG (25.000 pratilaca), Stranke slobode i pravde (97.000 pratilaca), Narodne stranke (57.000 pratilaca), kao i Vuka Jeremića (108.000 pratilaca), Dragana Đilasa (73.000 pratilaca) i Zdravka Ponoša (16.000 pratilaca). Objava koje su se natprosečno izdvojile po svom natprosečnom rezultatu, odnosno popularnosti u odnosu na prosečnu objavu ima 18. Najveći broj njih objavljen je u formi videa, zatim četiri objave su u formatu fotografije i dve su linkovane objave koje upućuju na neku stranicu ili sajt.



Najgledanija objava ove liste objavljena je 18. februara na stranici PSG i tretira temu neregularnosti na izborima, a ima natprosečni rezultat od 112x više u odnosu na prosečnu objavu. Skoro milion i po ljudi pogledalo je ovaj snimak, uz ukupno 22.841 interakciju. Snimak ima za cilj da ukaže



na navodne nepravilnosti koje se dešavaju na izborima u Srbiji i na navode da se na istima neretko dešava da glasaju ljudi koji nisu među živima. Od popularnih snimaka u ovoj kategoriji bilo je još nekoliko koji su obrađivali temu neregularnosti na izborima.

Nekoliko objava je ukazivalo na **korupciju i kriminal u državi, iseljavanje i ekonomske probleme, a veliki broj je bio promotivnog karaktera u duhu kampanje – pozivanje na glasanje na predstojećim izborima.** Jedan snimak objavljen na stranici Narodne stranke dotakao se aktuelne teme rusko-ukrajinskog sukoba; na njemu je Vuk Jeremić lider ove stranke, koji iznosi navode da je predsednik Srbije Aleksandar Vučić dao obećanje Zapadu da će uvođenje sankcija odložiti zbog predstojećih izbora u Srbiji. Ova objava je 6x popularnija od prosečnih objava ove stranice, uz ukupno skoro 230.000 pregleda. Na zvaničnoj fejsbuk stranici Vuka Jeremića, našla se i druga objava po broju pregleda od svih analiziranih ove liste. Reč je o snimku koji je objavljen na dan



kada je Kosovo*¹⁰⁶ jednostrano proglasilo otepljenje od Republike Srbije, koji ima za cilj da ukaže na aktivnosti u UN koje je nakon tog čina preuzeo tadašnji ministar spoljnih poslova Vuk Jeremić. Objavu je pogledalo preko 650.000 ljudi, uz ukupno 12.836 interakcija.

Miloš Jovanović – NADA za Srbiju

Objava koalicije NADA koje su ostvarivale natprosečne performanse prema kriterijumima određenim u metodologiji ima 11. One se pre svega vezuju za stranicu Miloša Jovanovića (oko 21.000 pratilaca), a potom za stranicu Pokret za obnovu Kraljevine Srbije – POKS (oko 109.000 pratilaca). Stranica Demokratske stranke Srbije (oko 7.600 pratilaca) nije imala objava koje su zadovoljavale kriterijume u pogledu natprosečnosti od bar 5x. Objava koja je privukla najviše pažnje i sa natprosečnim rezultatom 24x, sa 4.699 interakcija je gostovanje Miloša Jovanovića na TV Hepar, sa citatom u kojem nosilac ove liste i predsednički kandidat objašnjava da kao što treba urediti svoju kuću, tako treba urediti i svoju državu – jer „tvoja država je tvoja kuća“. Format ostalih relevantnih objava su takođe u video formatu, sa izuzetkom samo jedne, koja je fotografija. **Tema koja je najviše zastupljena među natprosečno posećenih 11 objava jeste sukob Rusije i Ukrajine.** U tim objavama, Miloš Jovanović poziva na razmatranje specifične pozicije Srbije, protiv se sankcijama Rusiji i kritikuje Zapad da je svojom agresivnom ekspanzijom ka istoku isprovocirao Rusiju. Mimo toga, u jednoj objavi zastupljena je tema Kosova i Metohije ili promotivni klipovi koji pozivaju na glasanje za ovu listu i obraćanje u izbornoj večeri. Video sa najviše pregleda (257.706) je upravo sa temom Kosova i Metohije, na kojem se Jovanović javlja iz Prizrena i poziva na očuvanje teritorijalne celovitosti Srbije. **Uopšteno, može se zaključiti da je kampanja na Fejsbuku građana pre svega oko ličnosti Miloša Jovanovića.**



¹⁰⁶ *Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici

Zavetnici su u toku izborne kampanje imali svega pet objava koje spadaju u ovde određene kriterijume – tri u video formatu i dve fotografije. One su objavljene bilo preko zvanične stranice Zavetnika (40.000 pratilaca), bilo preko stranice nositeljke liste i predsedničke kandidatkinje Milice Đurđević Stamenkovski (146.000 pratilaca). Najviši natprosečni rezultat je 14x (2.589 interakcija), a u pitanju je objava koja se sastoji od fotografije **Milice Đurđević Stamenkovski**, sa propratnim tekstom u kojem se poziva na glasanje za ovu listu i da se „previše priča o Vučiću i Đilasu, a premalo o Srbiji“, uz slogan „SRBIJA, PRVO“. **Pored poziva za glasanje za listu i obraćanja u izbornoj večeri, konkretna tema koja se pojavila je rusko-ukrajinski sukob.** Snimak govora Sergeja Lavrova, ministra spoljnih poslova Rusije, koji je objavljen na stranici Milice Đurđević, privukao je najviše pregleda – 825.736. U snimku Lavrov navodi „lažnu temu“ slučaj Račak tokom sukoba na Kosovu 1999. i izražava nadu da se takvo podmetanje neće desiti i Rusiji u Ukrajini.



Muftijin amanet – Stranka pravde i pomirenja – Usame Zukorlić

Ova manjinska lista bošnjačke nacionalne manjine je imala bezmalo 16 objava koje su imale natprosečni broj interakcija i sve su išle preko stranice Stranke pravde i pomirenja (33.000 pratilaca). Objave su uglavnom u video formatu (14), uz posebno oslanjanje na FB lajv, a tek poneki u foto formatu (dve). **Uopšteno, većina ovih objava su promotivnog karaktera u smislu da pozivaju na glasanje za listu, prikazuju stranačke skupove, FB lajvovi sa pristalicama i aktivistima i slično.** Jedan video sa stranačkog skupa posvećen je pokojnom muftiji Muameru Zukorliću. Mimo toga, po jedna objava bavila se infrastrukturom, obrazovanjem, manjinskim pravima i korupcijom i kriminalom. Objava koja



ima najviši natprosečni rezultat (21x) je FB lajv sa skupa stranačkih pristalica na samo izbornu večer, uključujući i obraćanje nosioca liste, **Usamea Zukorlića**. Ovaj video ima 6.442 interakcija i 111.744 ukupnih pregleda. Sa nešto nižim natprosečnim rezultatom, ali sa najvećim brojem pregleda je video sa stranačkog skupa iz 31. marta (309.206). U pitanju je šetnja pristalica, ali bez konkretnih političkih poruka.

Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Čuta – Ne davimo Beograd – Nebojša Zelenović

Koalicija Moramo sa svim svojim stranicama ima čak 60 natprosečno posećenih objava, što je četvrtina analiziranih objava svih lista. Relevantne stranice su sledeće: Moramo (13.000 pratilaca), Ne davimo Beograd (126.000), Ekološki ustanak (15.000), Nebojša Zelenović (11.000) i Dobrica Veselinović – za gradonačelnika (3.000). Zanimljivo je da je ovde više natprosečno ispraćenih foto objava (27) od video objava (21), određen broj objava sadrži linkove ka eksternim sadržajima (11), a jedna objava je čisto tekstualnog tipa. **Najdominantnija tema, prisutna u trećini ovih objava, jeste ekologija – borba protiv otvaranja rudnika litijuma, zagađenog vazduha, malih hidroelektrana, zagađivača iz privrede i slično.** Mimo ove teme, obrađivane su i mnoge druge u ostalim objavama – obrazovanje, zdravstvo, Beograd, decentralizacija, poljoprivreda i kriminal i korupcija. Dve objave posvećene su i rusko-ukrajinskom sukobu: jedna kada je invazija tek započela, što je bilo jedno od prvih oglašavanja nekog političkog aktera o tom pitanju i u kojoj se pruža podrška ukrajinskom suverenitetu i osuđuje vojna intervencija Rusije (rezultat 8x), i druga sa stranice Dobrica Veselinović – za gradonačelnika u kojoj se pruža podrška Ukrajini i poziva na mir (rezultat 7x).



Iako se za razliku od mnogih drugih lista fejsbuk kampanja Moramo nije zasnivala na jednoj leaderskoj ličnosti, treba primetiti da nekoliko objava sa najvećim natprosečnim rezultatom sadrži Aleksandra Jovanovića Čutu. Objava koja ubedljivo najviše odskoče od svih drugih jeste video gostovanja Čute kod Milomira Marića na TV Hepi, u kojem polemički sa voditeljem govori o nesposobnosti vlasti, ekologiji i nepotkupljivosti studenata (natprosečno 168x).

Ova objava ima čak 47.908 interakcija i ukupno 126.2987 pregleda. Pored ove, objave sa velikim dosegom uključuju i Ćutinu posetu kineskoj kompaniji u Srbiji koju naziva „trovačnicom“ (natprosečno 45x, 9.174 interakcija, 350.812 pregleda), Ćutino gostovanje na TV Hepi, ponovo isečak o nepotkupljivosti studenata (40x, 11.385 interakcija, 544.421 pregleda), Ćuta u Rakiti i razgovor sa policijom o malim hidroelektranama (39x, 7.674 interakcija, 294.685 pregleda) – sve na stranici Moramo. Objava na stranici Dobrica Veselinović – za gradonačelnika koja se izdvaja je link ka spotu o Dobrici Veselinoviću i Beogradu (28x, 1.739 interakcija).

Suverenisti – Saša Radulović (DJB), Milan Stamatović (ZS), Dr Jovana Stojković (ŽZS)

Lista Suverenisti se, kada je u pitanju Fejsbuk, pre svega oslanjala na stranicu DJB – Suverenisti, koja ima oko 140.000 pratilaca. Ipak, uprkos objavama koje donekle odudaraju u pogledu interakcija (npr. video o predsedničkoj kandidatkinji sa 4.563 interakcija i 243.623 pregleda), treba primetiti da je uopšteno gledano natprosečni rezultat niži od postavljene granice koja odvaja objave relevantne za ovaj tekst.



Drugim rečima, pomenuta stranica ima relativno stabilan i konstantan broj interakcija, a objave koje odudaraju – ne odudaraju dramatično. **Teme kojima se bavila ova stranica su raznovrsne, uz poseban naglasak na kritički odnos prema Zapadu i poziv za odbranu „suverenizma“ od „globalizma“.** Kada su u pitanju natprosečne objave sa srodnih stranica – Pokret Živim za Srbiju (60.000 pratilaca), Dr Jovana Stojković (40.000) i Saša Radulović (29.000), ističe se šest njih kao značajnije natprosečnih performansi. **Najviši rezultat (10x) ima objava stranice Pokret Živim za Srbiju sa fotografijom predsednice pokreta Jovane Stojković iz RTS debate Reč na reč, uz poruke da su roditelji nevakcinisane dece diskriminirani.** Ova objava ima 1.335 interakcija. Nešto niži natprosečni rezultat (7x), ali veći broj interakcija u apsolutnim brojkama (4.512) ima fotografija sa stranice Saša Radulović u kojoj se promovira kandidatkinja liste Branka Stamenković. Ostale objave na ove dve stranice koje imaju visoko natprosečne performanse tiču se pre svega konflikta u Ukrajini (kritikujući Zapad i pozivajući na protest podrške Rusiji), jedna čak citirajući stav nemačke desničarske stranke

Alternativa za Nemačku, a jedna objava tiče se kritike ekonomske politike davanja subvencija strancima i ekonomske zavisnosti od Zapada. Ova potonja objava je video sa najviše pregleda sa stranice Saša Radulović i ima 40.099 pregleda.

Boško Obradović – Srpski pokret DVERI – POKS – Miloš Parandilović – Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije

Kao što je u uvodu pokazano, **koalicija Dveri – POKS uložila je najviše sredstava u fejsbuk reklamiranje nakon SNS.** Posvećenost onlajn kampanji pokazala je i konkretne rezultate: ukupno je 30 objava na stranicama Dveri (24.000 pratilaca) i u manjoj meri Boško Obradović (19.000) koje pokazuju značajno natprosečne performanse. Podjednak je broj video i foto objava koje su relevantne, uz nekoliko u drugačijoj formi. **Tema koja je najviše dominirala su ekonomska i socijalna pitanja – u 23% relevantnih natprosečno posećenih objava.** Tu spada predstavljanje opšteg ekonomskog plana, zalaganje za pomoć mladima u preduzetništvu i rešavanju stambenog pitanja, promovisanje nedelje kao neradnog dana, izrade socijalnih karti i pomoć najugroženijima, ali i protivljenje izvršiteljima. **U većem udelu se nalaze i objave koje se tiču sukoba u Ukrajini (17%)** u kojima se pruža podrška Rusiji. Pored toga, obrađivane su i druge teme kao što su korupcija i kriminal, patriotizam, zdravstvo, iseljavanje stanovništva, izborne neregularnosti i drugo.

Najviši natprosečni rezultat (25x) pokazala je tekstualna objava od 3. aprila, iz izborne večeri, koja obaveštava pratioce da su Dveri postale parlamentarna stranka. Ako se izuzme ona u odnosu na objave iz same kampanje, **najveću popularnost ima video u kojem se prikazuje učešće potpredsednika Dveri Ivana Kostića na samitu sa Vladimirom Putinom,** kojem mu se nakratko obratio, zahvalio na podršci Rusije Srbiji i postavio pitanje o budućim odnosima. Ovaj video ima čak 13.202 interakcija i 326.917 pregleda, odnosno natprosečni rezultat 23x. Naredne dve objave po uspešnosti su dueli Boška Obradovića sa predsednikom SDS, Borisom Tadićem, odnosno predsednikom LSV, Nenadom Čankom (23x, odnosno 17x). Ova dva klipa imaju po oko 600.000 pregleda. Video sa velikim brojem interakcija, ali sa najviše pregleda je poziv dečjeg pulmologa dr Branimira Nestorovića da se glasa za listu

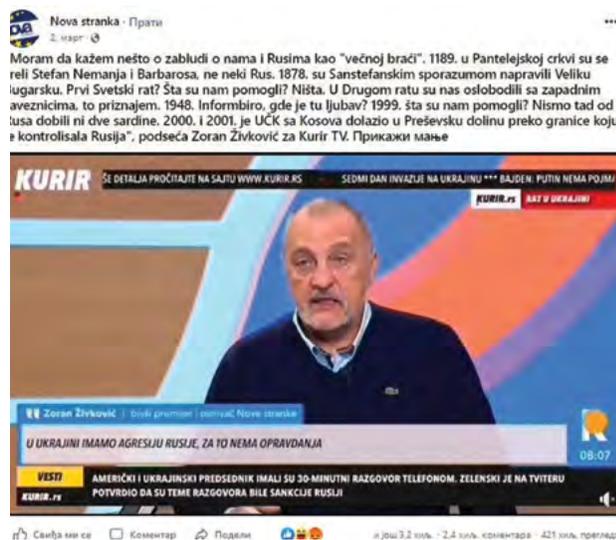


Dveri – POKS (čak 1.448.251). **Mada je Boško Obradović dominantna ličnost u natprosečnim objavama, treba primetiti i značajno prisustvo Branimira Nestorovića u fejsbuk kampanji Dveri.** Takođe, POKS se pokazao kao manje zastupljen u posećenijim objavama, a treba imati u vidu da fejsbuk stranicu pod nazivom Pokret obnove Kraljevine Srbije – POKS (koja ima skoro 110.000 pratilaca) vodi onaj deo POKS-a koji je u koaliciji NADA.

Boris Tadić – Ajmo ljudi

Analiza aktivnosti ove liste uzima za relevantne objave one koje su objavile stranice Nove stranke (oko 8.600 pratilaca), Socijaldemokratske stranke (24.000 pratilaca), kao i stranica nosioca izborne liste Borisa Tadića (100.000 pratilaca). U ukupno 20 objava koje su ušle u analizu sa najvećim natprosečnim rezultatom, izdvojio se znatno iznad prosečne, ali i iznad preostalih objava, video post od 2. marta – 169x natprosečni rezultat. U pitanju je **najviši natprosečni rezultat od objava stranica svih lista uključenih u analizu.** Glavni akter ovog videa je funkcioner Nove stranke **Zoran Živković, koji je gostujući na jednoj televiziji izneo stav prema Rusiji i odnosu Srbije sa ovom silom. On navodi da je velika zabluda da su kroz istoriju, Rusi pomogli Srbiji kada je bila u neprilici, te da je izuzetak samo Drugi svetski rat.** Osim visokog natprosečnog rezultata, ovaj video pogledan je čak 396.000 puta uz 6.403 ukupne interakcije.

Ipak od popularnih objava na Fejsbuku koje su okačene u sklopu ove izborne liste, najveći broj pregleda ima gostovanje Borisa Tadića kod Milomira Marića na TV Hepi – preko 600.000 pregleda. Tom prilikom, Tadić je uputio kritiku voditelju emisije Milomiru Mariću da u svojim emisijama šire neistine o navodnoj umešanosti Tadića u topljenje tenkova 2005. godine, te izneo niz podataka kojima pokazuje da on nije bio umešan u te aktivnosti te da do njih nije došlo na način na koji se emisijama Milomira Marića širilo. Ova objava je imala čak 13.747 interakcija.



Prema temi koja je u ukupnom broju bila najzastupljenija, izdvojaju se objave koje imaju promotivni karakter – pozivi za glasanje ove liste na predstojećim izborima, predaja liste, snimci završne konvencije, kao i podrška listi od strane Dragoljuba Mićunovića i Vide Ognjenovića. U dve objave tema je bila ekonomija i socijalna politika – gostovanje Tadića u Hit Tvit-u u kojem on iznosi stav da je lažno uveravanje građana da je Srbija zemlja sa najvećim rastom u Evropi. Jedna objava koja se takođe istakla u kategoriji natprosečnih postova, jeste ona koja za temu ima navodno rasprostranjenu korupciju i kriminal u Srbiji, a to je video u kom Boris Tadić smatra da je potrebna primena Zakona o poreklu imovine, te da je on spreman da bude prvi koji će biti predmet takve istrage. Format objave koji je dominirao u fejsbuk objavama stranica ove liste jeste video, dok je pet postova bilo u formatu fotografije.



SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin

Fejsbuk stranica SDA Sandžaka (22.000 pratilaca) imala je 6 relevantnih tekstova. Forma koja je dominirala je video (pet), a **teme su se uglavnom ticale položaja bošnjačke nacionalne manjine i samog Sandžaka, odnosno Raške oblasti.** U objavi koja je pokazala najbolje performanse (37x, 6.626 interakcija i 210.101 pregleda) prikazan je govor **Enisa Imamovića**, kandidata za poslanika na listi, na mitingu SDA kako kritikuje predsednika Srbije Aleksandra Vučića i zahteva veća ulaganja u Sandžak. Video sa dobrim performansama je i



govor Selme Kučević (24x, 4.282 interakcija i 147.987 pregleda) u kojem govori o položaju Bošnjaka i takođe kritikuje Aleksandra Vučića. U drugim natprosečnim objavama pojavljuje se i nosilac liste, Sulejman Ugljanin.

Zaključak

Analiza aktivnosti izbornih lista na društvenoj mreži Fejsbuk dala je nekoliko važnih nalaza. Najpre, uočena je **disproporcija u finansijskim iznosima za promociju izbornih lista na Fejsbuku, kao i generalno utisak da ovaj vid promocije u kampanji nije bio svima jednako bitan**. Primera radi, SPS i SRS nisu uložili značajniju sumu u Fejsbuk oglašavanje, kao što su to, na primer, radili SNS i Dveri. Kao što je u uvodnom delu istaknuto, Srpska napredna stranka je u kampanju uložila oko 232.000 evra, što je znatno više od prve sledeće liste koja je uložila u kampanju na Fejsbuku 36.000 evra (Dveri-POKS). Zanimljivo je da prvoplasirana stranica po iznosu uloženog novca nije sveukupno prednjačila u broju objava sa natprosečnim rezultatom. **Po broju natprosečno popularnih objava izdvajaju se objave koalicije Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Ćuta – Ne davimo Beograd – Nebojša Zelenović – 60 Objava**. Još jedan značajan podatak koji se vezuje za objave svih izbornih lista je da su natprosečno popularne objave u najvećem broju slučajeva bile u video formatu, dok se na drugom mestu našla fotografija kao format objave. Kada se analiziraju sve objave koje su bile deo ove analize, natprosečno popularna, u odnosu na ostale, **sa čak 169x natprosečnim rezultatom jeste objava Nove stranke** (lista Boris Tadić – Ajmo ljudi). Radi se o izjavi njenog lidera Zorana Živkovića da je velika zabluda da su Rusi pomagali Srbiji kroz istoriju.

Najveći broj objava analiziranih lista za temu je imao promotivne aktivnosti (pozivi za glasanje za listu, skupovi, poster i lidera i slično). Ipak, izdvojile su se određene liste koje su u svojoj kampanji na Fejsbuku u fokus stavljale i ostale teme poput: **situacije u Ukrajini i odnos prema Rusiji, ekonomija i socijalna politika, infrastruktura ili zdravstvo**. Uočeno je da je fokus lista dr Vojislav Šešelj – Srpska radikalna stranka, NADA za Srbiju ali i liste Ivica Dačić – Premijer Srbije u značajnoj meri bio na Rusiji. Ove objave, koje su se izdvajale po natprosečnom rezultatu, jesu one koje su u određenim obrisima doticale temu rusko-srpskih odnosa i sukob u Ukrajini. Pored pomenutih, lista Dveri – POKS je takođe u izvesnom broju svojih objava naglašavala istorijski bliske veze sa Rusijom, no više od ove teme u njihovim objavama sa natprosečnim rezultatima, javljala se i tema ekonomije i socijalne politike. Manjinske liste kao SDA Sandžaka, SVM – Ištvan Pastor su, očekivano, a za razliku od svih ostalih lista, u fokus stavljale **manjinska pitanja** i razvoj regiona u kojima manjine žive.

IZBORNI DAN

Tamara Antović i Ivo Čolović

Parlamentarni, predsednički i beogradski izbori koji su održani 03. aprila 2022. godine predstavljaju 31. izborni ciklus u kome je učestvovala posmatračka misija Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID). U odnosu na nekoliko poslednjih izbornih ciklusa, ovoga puta je pred CeSID-om bio znatno složeniji i zahtevniji posao. Naime, CeSID-ovi posmatrači su, umesto jednog izbornog procesa, pratili tok glasanja na tri podjednako važna izborna nivoa na kojima je biran sastav budućeg parlamenta iz koga proizilazi republička Vlada, predsednika države, ali i skupštinu najvećeg administrativnog i ekonomskog centra u Srbiji.

Ovo je prvi put posle pune decenije da se pred CeSID-ovom posmatračkom misijom našao ovako složen zadatak.¹⁰⁷ Posmatračka misija koju je organizovao CeSID je, kao i u prethodnim izbornim ciklusima, pratila kompletan tok izbornog procesa i to u dva segmenta: 1) **rad Republičke i Gradske izborne komisije od momenta raspisivanja izbora do proglašenja konačnih rezultata** i 2) **rad biračkih odbora na sam dan održavanja izbora**.

Praćenje izbornog dana je podrazumevalo da CeSID-ovi posmatrači nadgledaju celokupan proces glasanja – od prijema materijala, otvaranja biračkih mesta, toka glasanja, zatvaranja biračkih mesta, proces prebrojavanja glasova i to za sva tri izborna nivoa: parlamentarne, predsedničke i „beogradske“ izbore.

Kao i u izbornom procesu 2020. godine, ali i u izbornim procesima od 1997. do 2006. godine, CeSID-ov partner u ovoj misiji je bila organizacija IPSOS Srbija. Ustaljena podela posla i ovoga puta je podrazumevala da se CeSID-ova misija fokusira na praćenje toka izbornog dana, beleženje i objavljivanje svih nepravilnosti na biračkim mestima na kojima su se nalazili akreditovani posmatrači. Sa druge strane, IPSOS je svoju dokazanu ekspertizu u polju statističke obrade podataka iskoristio za obezbeđivanje precizne procene izlaznosti i preliminarnih rezultata parlamentarnih i predsedničkih izbora na nivou Srbije i lokalnih izbora u Beogradu.

CeSID-ovi posmatrači su bili raspoređeni na 600 biračkih mesta na nivou Republike Srbije, dok su na nivou Beograda pokrivali dodatnih 280 biračkih mesta. Biračka mesta koja su odabrana su formirala statistički reprezentativan stratifikovani uzorak koji je omogućavao da se na njemu, pored nepravilnosti i toka

¹⁰⁷ Sva tri izborna ciklusa, parlamentarni, predsednički i lokalni izbori u Beogradu, su poslednji put održani u istom danu 2012. godine.

glasanja, uz minimalne greške dobiju podaci o izlaznosti i preliminarnim izbornim rezultatima. Ova statistička metoda parcijalnog prebrojavanja glasova na uzorku, poznatija kao PPVT (*Partial Parallel Vote Tabulation*), omogućila je izornoj misiji IPSOS-a i CeSID-a da na osnovu dobijenih rezultata proceni da li je prilikom prebrojavanja glasova od strane izborne administracije došlo do eventualnih grešaka, nepravilnosti ili zloupotreba koje bi mogle da utiču na rezultate izbornog procesa. Rezultati dobijeni na reprezentativnom uzorku biračkih mesta u Srbiji za oba izborna nivoa, kao i u Beogradu na lokalnom nivou, morali su odgovarati zvaničnim rezultatima dobijenim na svim biračkim mestima na nivou statističke greške kako njihova verodostojnost ne bi bila dovedena u pitanje.

CeSID-ovi posmatrači su kvalitet izbornog dana, kao i izborne brojke (izlaznost i rezultate) pratili pomoću posebno pripremljenih formulara na osnovu kojih smo stekli dodatni uvid u tok izbornog dana, od njegovog otvaranja do procesa prebrojavanja glasova.

Nalazi ovog izveštaja su grupisani u četiri celine:

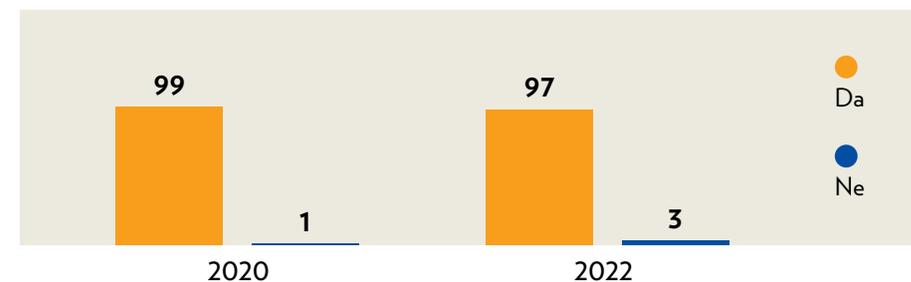
- prijem materijala;
- otvaranje biračkih mesta;
- tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora;
- zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora.

Radi što bolje analize, sve nalaze smo predstavili kroz poređenje posmatračkih podataka sa ovogodišnjih parlamentarnih i predsedničkih izbora i podataka dobijenih sa parlamentarnih izbora sprovedenih 2016. i 2020. godine, kao i podataka dobijenih sa predsedničkih izbora sprovedenih 2017. godine.

Prijem materijala

Kada je reč o izbornom materijalu i o tome da li je on pravovremeno dostavljen biračkom odboru, primećujemo da **na 3% biračkih mesta izborni materijal nije dostavljen pravovremeno**. Na parlamentarnim izborima sprovedenim 2020. godine izborni materijal pravovremeno nije uručen na 1% biračkih mesta. Naši posmatrači su zabeležili da pravovremeno nisu dostavljene liste za gradske odbornike na tri biračka mesta, potvrde za glasanje van biračkog mesta na jednom biračkom mestu, a na jednom biračkom mestu uočen je i manjak glasačkih listića. Svi ovi nedostaci u izbornom materijalu su ubrzo i rešeni od strane nadležnih organa.

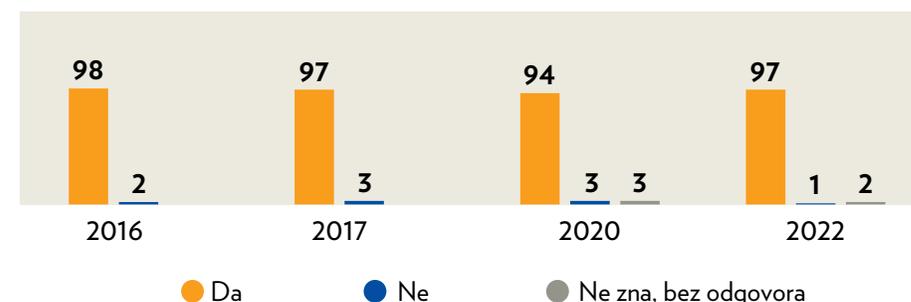
Grafikon 1. Da li je biračkom odboru pravovremeno (pre izbornog dana) uručen izborni materijal? (u %)



Otvaranje biračkih mesta

Sam proces otvaranja biračkih mesta protekao je regularno na većini biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači - **kašnjenje prilikom sastajanja članova biračkog odbora zabeleženo je na 3% biračkih mesta**, što je u odnosu na parlamentarne izbore 2020. godine manje za tri procentna poena. Upoređivanjem sa parlamentarnim izborima 2016. i predsedničkim 2017. godine primećujemo da nema nekih većih odstupanja kada je reč o sastajanju biračkog odbora na vreme.

Grafikon 2. Da li se birački odbor sastao u 6 časova na dan glasanja? (u %)

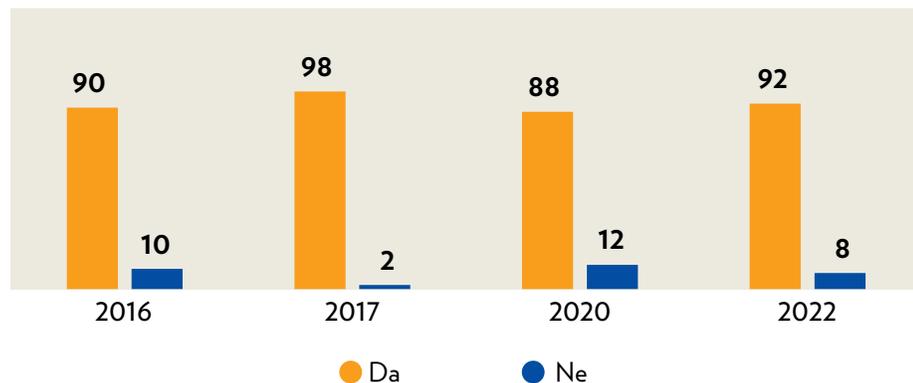


Usled kašnjenja okupljanja biračkog odbora, dolazi i do kašnjenja sa otvaranjem biračkih mesta, pa tako na ovogodišnjim izborima **8% biračkih mesta nije otvoreno u 7h**. U odnosu na parlamentarne izbore sprovedene 2020. godine procenat biračkih mesta koja nisu otvorena na vreme je manji za četiri procentna poena, dok je u odnosu na parlamentarne izbore 2016. godine ovaj broj biračkih mesta manji za dva procentna poena. Na predsedničkim izborima sprovedenim 2017. godine beležimo da je bilo najmanje biračkih mesta koja nisu otvorena na vreme, i to svega 2%. Razlozi zbog kojih biračko mesto nije otvoreno u 7h se iz

godine u godinu ponavljaju: neorganizovanost biračkog odbora pri raspodeli poslova, brojanje primljenog izbornog materijala, problemi sa kontrolnim listićem, neispravnost UV lampe i nezapečaćene glasačke kutije.

Uzrok kašnjenja svakako treba tražiti i u tome što su se u određenom broju JLS u jednom danu održavali izbori na tri nivoa što je dodatno otežalo posao biračkim odborima.

Grafikon 3. Da li je biračko mesto otvoreno u 7h? (u %)



Kada je reč o propagandnom materijalu koji ne sme da se nalazi na biračkom mestu ili ispred njega, on je uočen na **ukupno 38 biračkih mesta** (oko 5%). Na 30 od 38 biračkih mesta na kojima je primećeno prisustvo propagandnog materijala, članovi biračkog odbora su ga odmah uklonili, dok na preostalih osam biračkih mesta nije bilo reakcije. Poređenja radi, na izborima sprovedenim 2020. godine na 99% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači nije bilo propagandnog materijala, što ukazuje na porast od 4 procentna poena.

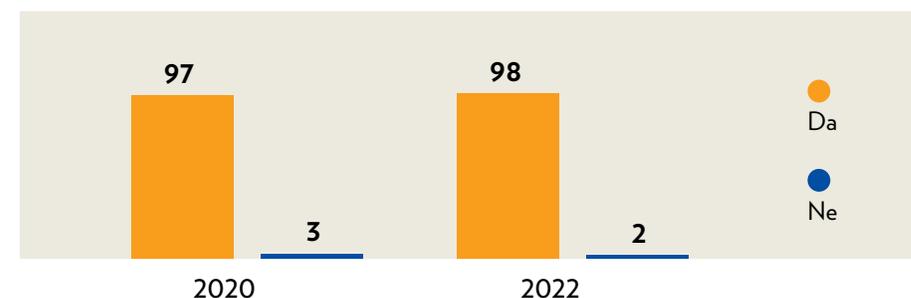
Članovi biračkih odbora su u ovom izbornom ciklusu nešto manje pažnje posvetili proveru glasačke kutije u prisustvu prvog birača u odnosu na dva prethodna izborna ciklusa 2017. i 2020. godine, pa je tako na ovogodišnjim izborima **procedura provera glasačke kutije u prisustvu prvog birača ispoštovana na 98% biračkih mesta** na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači, dok na 16 biračkih mesta ova procedura nije ispoštovana u potpunosti ili delimično, iako predstavlja preduslov za početak glasanja. Na parlamentarnim izborima 2020. godine ova procedura je ispoštovana na 99% biračkih mesta, dok je na predsedničkim izborima 2017. procedura ispoštovana na svim biračkim mestima na kojima su se nalazili naši posmatrači.

Grafikon 4. Da li je izvršena provera glasačke kutije u prisustvu prvog birača? (u %)



Kada se radi o adekvatnom obeležavanju biračkog mesta, primećujemo da je na ovogodišnjim izborima **98% biračkih mesta, na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači, adekvatno obeleženo**, odnosno sve vreme su bili istaknuti broj i naziv biračkog mesta, zbirna lista, zastava i rešenje o određivanju biračkog odbora. S druge strane, ostalih 2% biračkih mesta nije bilo adekvatno obeleženo zbog toga što nisu istaknute zbirne liste, zastava i rešenje o određivanju biračkog odbora. Primećujemo da je na ovogodišnjim izborima broj biračkih mesta koja nisu adekvatno obeležena u odnosu na parlamentarne izbore 2020. godine manji za jedan procentni poen.

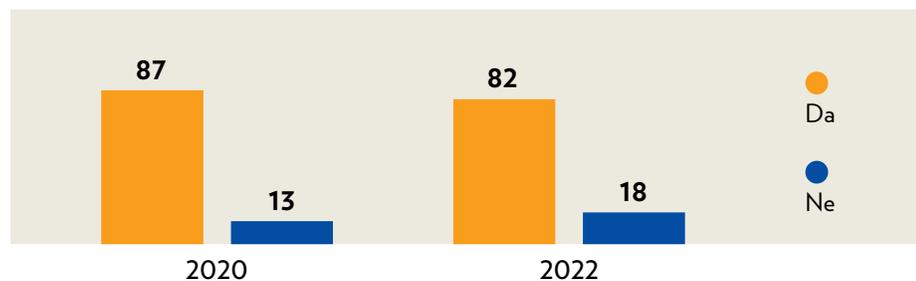
Grafikon 5. Da li je biračko mesto bilo adekvatno obeleženo u toku celog izbornog dana (da li su sve vreme bili istaknuti broj i naziv biračkog mesta, zbirna lista, zastava i rešenje o određivanju biračkog odbora)? (u %)



Novina od prethodnog izbornog ciklusa 2020. godine jeste da na biračkom mestu treba da budu istaknuti informativni posteri za birače, na ovogodišnjim izborima **na 18% biračkih mesta** na kojima su bili naši posmatrači, **nisu istaknuti infor-**

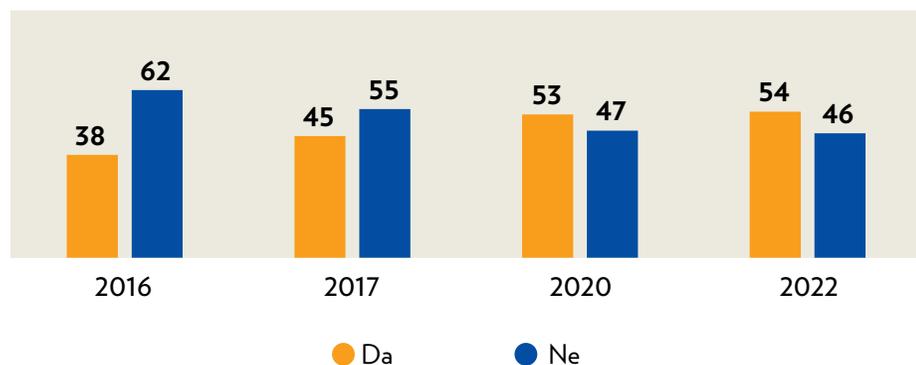
mativni posteri za birače. S druge strane, na izborima 2020. godine, kada je i ova obaveza propisana, procenat biračkih mesta na kojima ova vrsta materijala nije bila istaknuta je bio manji za pet procentnih poena i iznosio je 13%.

Grafikon 6. Da li su na biračkom mestu bili istaknuti informativni posteri za birače? (u %)



Kroz izborne cikluse primećujemo da dolazi do napretka kada je reč o pristupačnosti biračkih mesta osobama sa invaliditetom. Naime, 2016. godine je svega 38% biračkih mesta bilo pristupačno osobama sa invaliditetom, dok je u ovogodišnjem izbornom ciklusu broj pristupačnih biračkih mesta znatno veći i to za 16 procentnih poena (54%).

Grafikon 7. Da li je biračko mesto bilo pristupačno za osobe sa invaliditetom (rampa, lift...)? (u %)



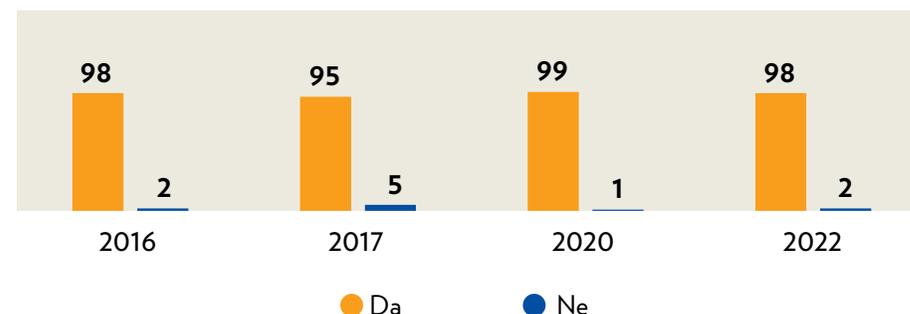
Tok glasanja, nepravilnosti i rad biračkog odbora

Nepravilnosti koje CeSID-ovi posmatrači beleže se u najvećoj meri slažu sa nepravilnostima koje su naši posmatrači beležili i u ranijim izbornim ciklusima.

Nekorišćenje UV lampe zabeleženo je na 2% biračkih mesta na kojima su bili naši posmatrači, što je za jedan procentni poen više u odnosu na parlamentarne

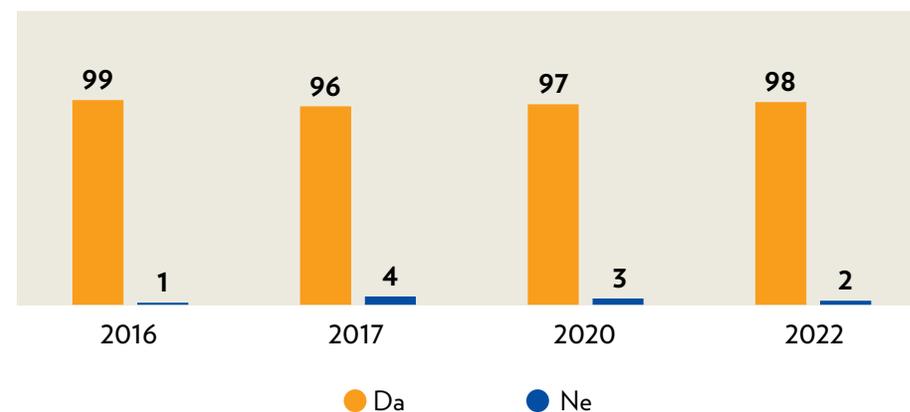
izbore sprovedene 2020. godine. Poređenjem sa predsedničkim izborima 2017. godine u ovogodišnjem izbornom ciklusu vidimo da je na 3 procentna poena više biračkih mesta ispoštovana ova procedura, dok je na parlamentarnim izborima 2016. godine procenat biračkih mesta na kojima ova procedura nije ispoštovana ostao na istom nivou.

Grafikon 8. Da li je prilikom provere glasača korišćenja UV lamp, da se utvrdi da li je glasač već glasao na drugom biračkom mestu? (u %)



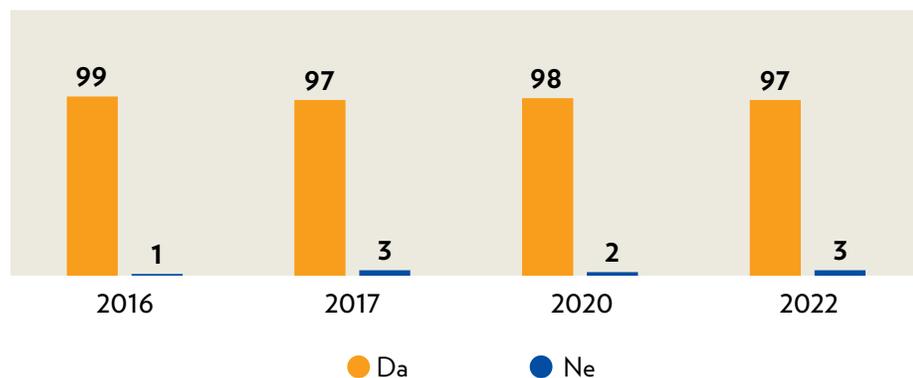
Procedura provere identiteta glasača na osnovu važećeg ličnog dokumenta nije ispoštovana na 2% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Nepoštovanje ove procedure se uglavnom dešava na manjim biračkim mestima u kojima se članovi biračkog odbora i glasači poznaju i što dovodi do toga da se glasačima ne traže lična dokumenta. Upoređivanjem podataka sa ovogodišnjih izbora i prethodnih izbornih ciklusa, primećujemo da je na predsedničkim izborima 2017. godine procenat biračkih mesta na kojima nije ispoštovana ova procedura najviši (4%).

Grafikon 9. Da li je vršena provera identiteta na osnovu važećih ličnih dokumenata? (u %)



Kada je reč o proceduri nanošenja spreja na prst, zapažene su nepravilnosti u veoma malom procentu, kao i na prethodnim izbornim ciklusima, pa je tako na ovogodišnjim izborima **na 3% biračkih mesta uočeno da ova procedura nije ispoštovana**. Na parlamentarnim izborima 2020. godine procenat biračkih mesta na kojima procedura nanošenja spreja na prst nije ispoštovana manji je u odnosu na ovogodišnje izbore i to za jedan procentni poen, dok zapažamo da se na parlamentarnim izborima 2016. godine ovakav propust desio samo na 1% biračkih mesta.

Grafikon 10. Da li je svim biračkim mestima nanet sprej na prst? (u %)



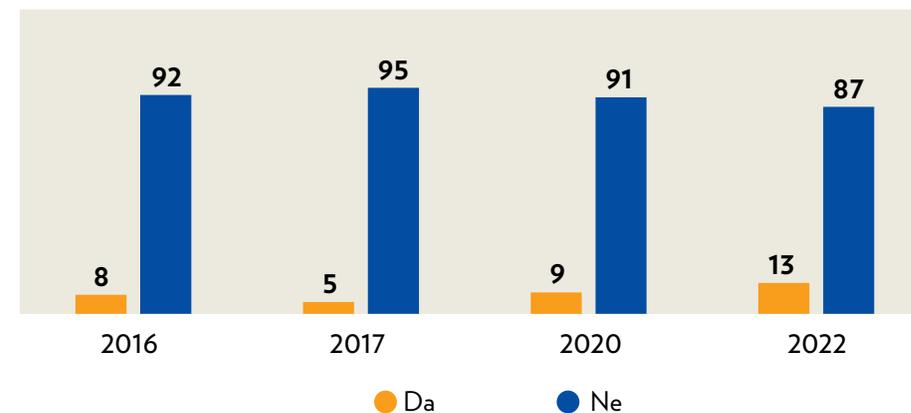
Procedura potpisivanja birača u izvod iz biračkog spiska na izborima sprovedenim ove godine nije ispoštovana na šest biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. S druge strane, na parlamentarnim izborima sprovedenim 2020. godine ova procedura bila je ispoštovana na svim biračkim mestima na kojima su bili naši posmatrači.

Nepravilnosti na biračkom mestu

Problemi u održavanju reda na biračkom mestu zabeleženi su na 95 biračkih mesta (13%) na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači. Kada ovaj podatak uporedimo sa tri prethodno sprovedena izborna ciklusa, primećujemo da je na ovogodišnjim izborima bilo najviše problema u održavanju reda na biračkom mestu. Najmanje problema u održavanju reda na biračkom mestu bilo je na predsedničkim izborima 2017. godine, zatim na parlamentarnim izborima 2016. godine i na kraju na izborima 2020. godine. Najčešći problem koji je ometao rad na biračkom mestu ove ali i prethodnih godina jeste korišćenje mobilnih telefona, foto aparata i kamera. Ove godine se beleže velike gužve na biračkim mestima, što je dovodilo i do remećenja reda na biračkom mestu, jer su glasači izražavali svoje nezadovoljstvo velikim čekanjem u redu da bi glasali. Takođe, pored ova dva

učestala problema koja su dovela do remećenja reda, naši posmatrači su uočili i par sukoba između glasača i biračkog odbora.

Grafikon 11. Da li je bilo problema u održavanju reda na biračkom mestu? (u %)



Usled problema koji su uticali na održavanje reda na biračkom mestu došlo je do prekida glasanja na 16 biračkih mesta, od kojih je na 12 biračkih mesta prekid rada trajao do 10 minuta, a na ostala četiri mesta prekid je trajao do 20 minuta. S obzirom na to da ni na jednom biračkom mestu prekid rada nije trajao duže od sat vremena, nije bilo potrebe da biračka mesta budu otvorena duže od 20h. Međutim, kao što je već navedeno, na ovogodišnjim izborima zabeležene su velike gužve na biračkim mestima, posebno u drugom delu dana, pa se glasanje na većem broju biračkih mesta odvijalo i nakon 20h kako bi se ispoštovala obaveza da se glasanje omogući svim licima koja su se pravovremeno pojavila na biračkim mestima.

Kada se radi o krupnijim nepravilnostima, CeSID-ovi posmatrači najčešće su beležili ubacivanje glasačkih listića u pogrešnu glasačku kutiju – na zbirno 47% biračkih mesta. Sledi porodično glasanje sa kojim su se naši posmatrači susreli na zbirno 24% biračkih mesta iz uzorka. Na 6% biračkih mesta je samo jednom uočen problem sa glasanjem lica sa invaliditetom, slepih i nepismenih lica, dok je na 5% biračkih mesta u našem uzorku samo jednom u toku dana neki od glasača odbio da bude obeležen sprejom.

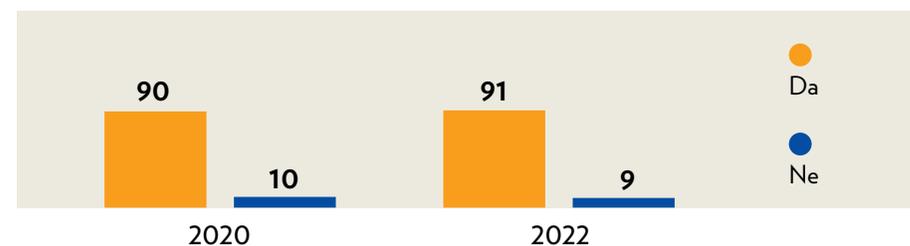
CeSID-ovi posmatrači su na 4% biračkih mesta više puta u toku dana uočili da je glasačima narušena tajnost glasanja, a glasanje bez provere identiteta uvidom u važeći lični dokument je takođe zabeleženo na 4% biračkih mesta - i to jednom ili više puta u toku dana.

Grafikon 12. Da li su na biračkom mestu uočeni? (u %)



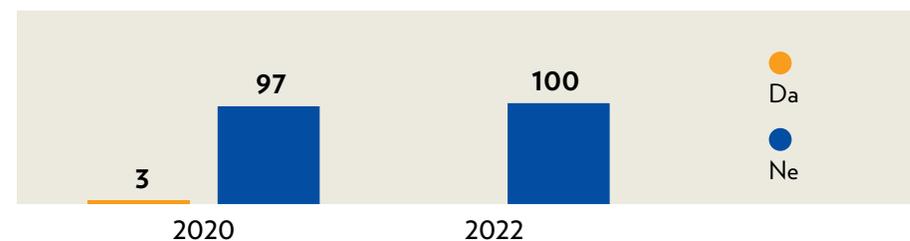
Na svakom jedanaestom biračkom mestu su članovi biračkog odbora bili prinuđeni da onemoguće glasanje licima koja se nisu nalazila u izvodu iz biračkog spiska, bilo da je to propust samog biračkog odbora ili propust građana koji su došli da glasaju. Na parlamentarnim izborima 2020. godine ovo je bio slučaj na svakom desetom biračkom mestu iz uzorka.

Grafikon 13. Da li je nekom biraču bilo onemogućeno da glasa zbog grešaka u biračkom spisku ili zbog nepažnje biračkog odbora? (u %)



Od parlamentarnih izbora 2020. godine novim pravilnikom je doneta uredba da su članovi biračkog odbora u obavezi da pozovu policiju ukoliko neki od glasača hoće da iznese glasački listić, odnosno da izađe van biračkog mesta sa istim. **Na izborima sprovedenim ove godine ni na jednom od biračkih mesta na kojima su bili naši posmatrači nije bilo pozivanja policije zbog sumnje da je neki birač pokušao da iznese glasački listić van biračkog mesta.** S druge strane, na izborima sprovedenim 2020. godine na 15 biračkih mesta (3%) članovi biračkog odbora su pozvali policiju zbog ove sumnje.

Grafikon 14. Da li je na biračko mesto pozvana policija zbog sumnje da je neki birač pokušao da iznese glasački listić van biračkog mesta? (u %)



Glaskanje van biračkog mesta

Na izborima sprovedenim 2022. godine za glaskanje van biračkog mesta prijavilo se **12.215 osoba**, što je znatno više u odnosu na prethodne izborne cikluse. Međutim, **ovo pravo je iskoristilo 9.112 osoba.**

Pri glaskanju van biračkog mesta mora da se ispoštuje ista procedura kao i kod glasanja na biračkom mestu. Na 96% biračkih mesta na kojima je sprovedeno glaskanje van biračkog mesta procedure su ispoštovane u potpunosti. S druge strane, na 3% biračkih mesta za glaskanje van biračkog mesta uglavnom su ispoštovane sve procedure uz par izuzetaka, dok na 1% biračkih mesta na kojima je bilo glaskanje van istog procedure nisu ispoštovane.

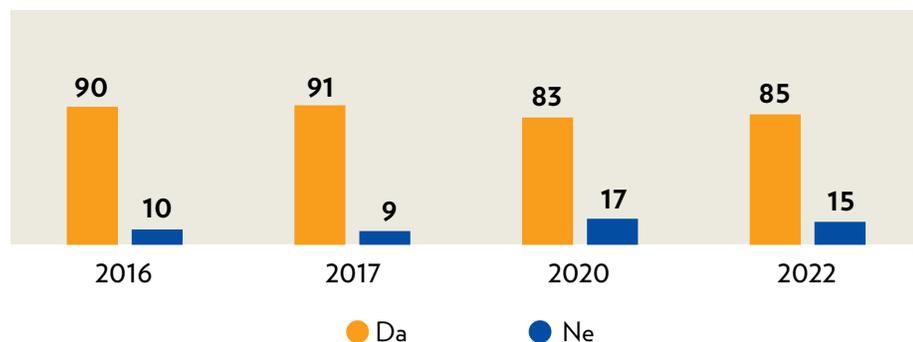
Grafikon 15. Da li je na glasanje van biračkog mesta za sve birače ...? (u %)



Rad biračkih odbora

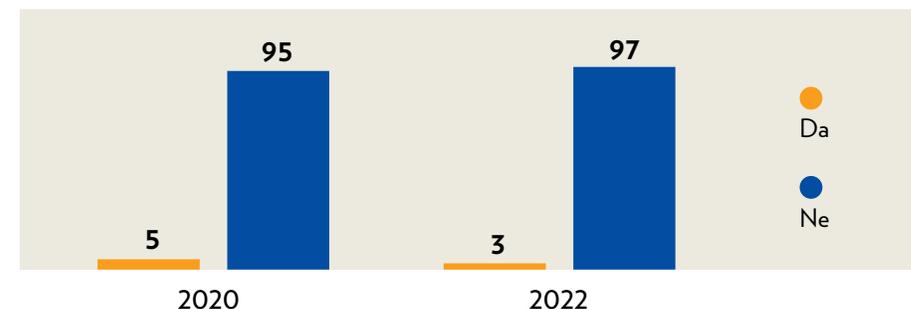
Rad biračkog odbora predstavlja jedan od najvažnijih faktora koji utiču na tok glasanja na biračkom mestu. Svi članovi biračkog odbora moraju da budu dobro upoznati sa izbornim procedurama, načinom organizacije biračkog mesta, pa i organizacije uloga biračkog odbora i načinom na koji treba da odreaguju ukoliko dođe do problema na samom biračkom mestu. Na izborima 2022. godine na **15%** biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači primećeno je da **nisu svi članovi biračkog odbora ili njihovi zamenici bili na biračkom mestu tokom celog izbornog dana**. Ovakvu praksu beležimo i u prethodnim istraživačkim ciklusima, s obzirom da je na parlamentarnim izborima 2020. godine procenat ovih biračkih mesta bio nešto viši (17%), dok je na predsedničkim izborima 2017. godine ovo bilo slučaj na svakom jedanaestom biračkom mestu.

Grafikon 16. Da li su SVI stalni članovi i njihovi zamenici tokom celog izbornog dana bili na biračkom mestu? (u %)



Članovi biračkog odbora su u obavezi da svoje identifikacione kartice nose u toku celog izbornog dana dok su na biračkom mestu. Naši posmatrači su na 24 biračka mesta (3%) zabeležili da članovi biračkog odbora nisu nosili svoje identifikacione kartice u toku celog dana. Praksa da članovi biračkog odbora ne nose svoje identifikacione kartice 2020. godine zabeležena je na 5% biračkih mesta.

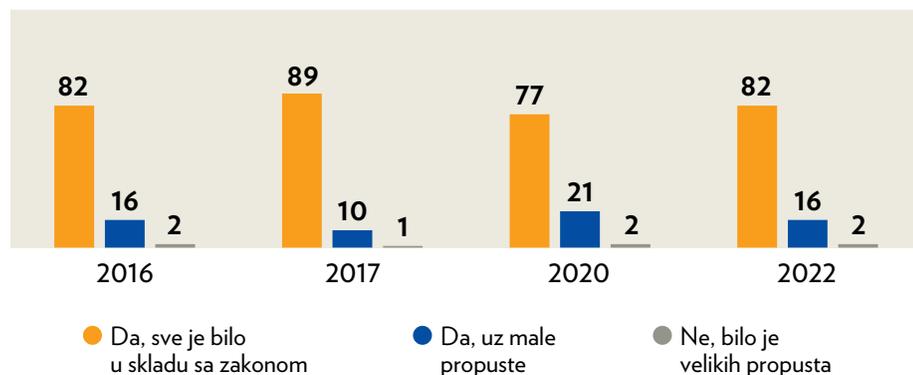
Grafikon 17. Da li su svi članovi biračkog odbora nosili svoje identifikacione kartice celog dana? (u %)



Kada su u pitanju zakonske obaveze koje moraju da se ispoštuju na biračkom mestu, primećujemo da je na ovogodišnjim izborima **na najvećem broju biračkih mesta (82%) birački odbor izborni proces sproveo u skladu sa zakonom**. S druge strane, na 16% biračkih mesta sve je sprovedeno u skladu sa zakonom uz male propuste, dok beležimo da na 11 biračkih mesta procedura nije sprovedena u skladu sa zakonom i da je bilo velikih propusta. Kada ovaj podatak uporedimo sa prethodnim izbornim ciklusima, primećujemo da je na predsedničkim izborima 2017. godine na 89% biračkih mesta sve bilo u skladu sa zakonom, što je ujedno i najveći procenat biračkih mesta u četiri posmatrana izborna ciklusa. Procenat biračkih mesta na kojima je sve bilo u skladu sa zakonom je bio najniži 2020. godine - 77%.

Celokupna prosečna ocena koju su CeSID-ovi posmatrači dali članovima biračkog odbora nešto je viša u odnosu na 2020. godinu, pa je tako sa 4,3 povišena na 4,4.

Grafikon 18. Da li je birački odbor sproveo izborni proces u skladu sa zakonom? (u %)



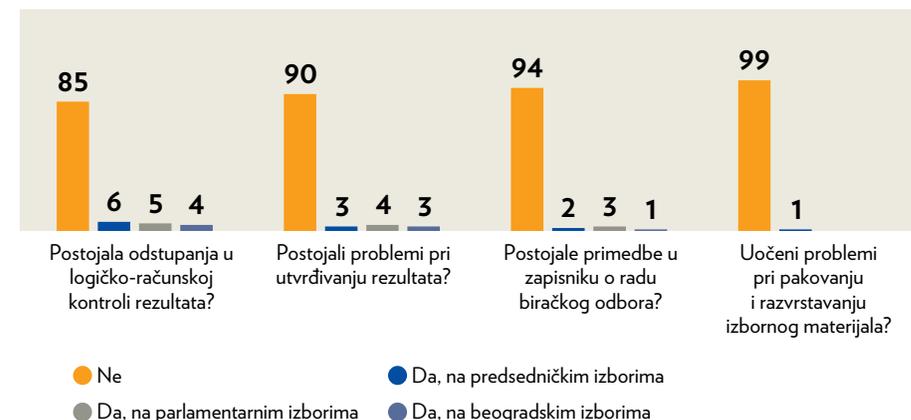
Zatvaranje biračkih mesta i popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora

Na izborima 2022. godine, biračka mesta u Srbiji su **u najvećoj meri zatvorena na vreme (88%)**. Preostalih 12% biračkih mesta nije zatvoreno u 20h do čega su dovele velike gužve na biračkim mestima i ovo je najčešći slučaj bio u Beogradu. Ovakav slučaj se nije desio ni u jednom od tri izborna ciklusa sa kojima smo poredili ovogodišnji izborni ciklus. Na 40% biračkih mesta na kojima su bili CeSID-ovi posmatrači, građanima koji su se zatekli na biračkom mestu ili ispred njega omogućeno je da glasaju. Procenat ovih biračkih mesta je u odnosu na 2020. godinu znatno veći i to za jedanaest procentnih poena. S druge strane na 2% biračkih mesta glasačima koji su se našli na biračkom mestu nakon 20h nije omogućeno da glasaju.

Nakon zatvaranja biračkih mesta na izborima 2022. godine **problemi pri pakovanju i razvrstavanju materijala zabeleženi su samo na 1% biračkih mesta** i to za predsednički nivo izbora. Kada je reč o primedbama i da li su unete u zapisnik na 94% biračkih mesta nije bilo primedbi ili nisu unete u zapisnik o radu biračkog odbora. S druge strane, na 2% biračkih mesta unete su primedbe u zapisnik o radu biračkog odbora za predsedničke izbore, na 3% biračkih mesta za parlamentarne izbore i na 1% biračkih mesta za beogradske izbore. **Problemi pri utvrđivanju rezultata zabeleženi su na zbirno 10% biračkih mesta.**

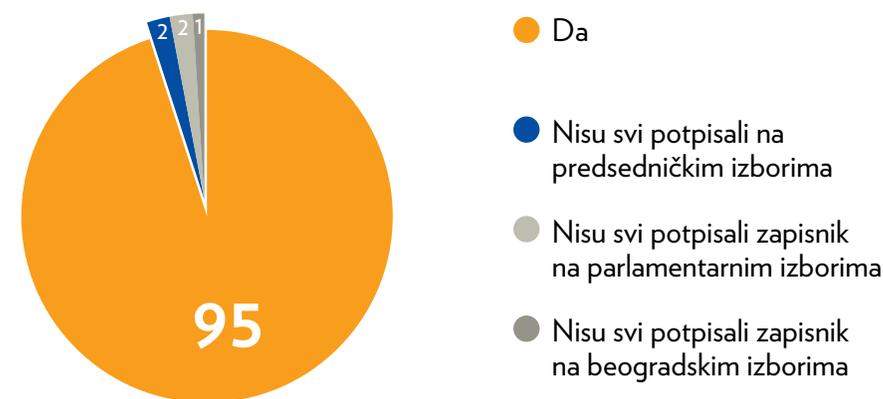
Problemi koji nastaju prilikom prebrojavanja glasova prouzrokuju odstupanja u logičko-računskoj kontroli glasova, pa ja tako **na 15% biračkih mesta bilo odstupanja u logičko-računskoj kontroli glasova** (na 6% za rezultate sa predsedničkih izbora, na 5% za rezultate na parlamentarnim izborima i na 4% biračkih mesta za rezultate na beogradskim izborima).

Grafikon 19. Da li su ... ? (u %)



Zapisnik o radu biračkog odbora koji treba da potpišu svi članovi biračkog odbora ukoliko se slažu sa njegovim sadržajem ipak nije potpisan na svim biračkim mestima na kojima su se nalazili CeSID-ovi posmatrači. **Na 95% biračkih mesta na kojima su bili naši posmatrači svi članovi biračkog odbora su potpisali zapisnik o radu biračkog odbora.**

Grafikon 20. Da li su svi članovi biračkog odbora potpisali zapisnik o radu biračkog odbora? (u %)



IZBORI KROZ BROJKE

– Kratka analiza izbornih rezultata

Ivo Čolović

Izborni ciklus 2022. godine u Srbiji je u sebi inkorporirao izbore na tri nivoa – predsedničke, parlamentarne i izbore za Skupštinu grada Beograda. U istom danu u Srbiji i Beogradu su birani predstavnici naroda koji će obavljati tri najznačajnije funkcije u državi: predsedničku, premijersku i funkciju gradonačelnika glavnog grada.

Celokupan izborni proces okončan je 05. jula 2022. godine objavljivanjem izveštaja o ukupnim rezultatima trinaestog ciklusa izbora za narodne poslanike Narodne skupštine, na isti datum kada je okončan i prethodni izborni ciklus održan dve godine ranije. Samo poklapanje datuma objavljivanja konačnih rezultata dva izborna ciklusa bi moglo da se posmatra kao relativno retka i zanimljiva pojava isključivo ukoliko bi se zanemarili datumi održavanja jednog i drugog izbornog procesa. Naime, prethodni izbori su održani 21.06.2020. godine, što znači da je za objavljivanje konačnih rezultata bilo neophodno čekati dve nedelje, dok su ovogodišnji izbori održani 03.04.2022. godine, odnosno tri puna meseca pre objavljivanja konačnih rezultata.

Ključni razlozi za ovako dugo čekanje na konačne rezultate parlamentarnih izbora leže u novim zakonskim rokovima za zahteve, prigovore i žalbe građana i predstavnika izbornih lista na izborne nepravilnosti, ali i u specifičnom sticaju okolnosti koji je uslovio da jedno biračko mesto odlučuje o tome kome će pripasti jedan mandat u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Borba dve izborne liste oko jednog mandata, potpomognuta korišćenjem novih zakonskih rokova za zahteve, prigovore i žalbe na izborni proces, uslovlila je da se na biračkom mestu broj šest u opštini Bujanovac, mesna zajednica Veliki Trnovac, izborni proces ponovi čak četiri puta u roku od tri meseca od momenta zatvaranja većine biračkih mesta u ostatku Srbije. U borbi za jedan mandat koja je vođena između Socijalističke partije Srbije i Koalicije Albanaca Doline, pobedu je odnela manjinska lista. Na ovaj način Koalicija Albanaca Doline uspela je da dobije jednog predstavnika u Narodnoj skupštini Republike Srbije, dok su Socijalisti ostali bez jednog mandata čime je broj njihovih poslanika sveden na trideset jednog, odnosno za jednog manje u odnosu na prethodni skupštinski saziv.

Rezultati ovogodišnjeg izbornog procesa bi ukratko mogli da se sumiraju na sledeći način: a) dominacija Aleksandra Vučića kao najpozitivnije ocenjene političke figure u istraživanjima javnog mnjenja potvrđena brojem glasova na predsedničkim izborima; b) pad podrške Srpskoj naprednoj stranci i jačanje socijalista i partija desne orijentacije; c) povratak građanske i bojkot opozicije u parlament; d) neizvesni beogradski izbori i slaba većina za stranke koje su u prethodnom mandatu držale vlast na nivou grada.

Samu izbornu kampanju su obeležila dve različita narativa koji su, svaki za sebe, u jednom trenutku dominirali u javnosti.

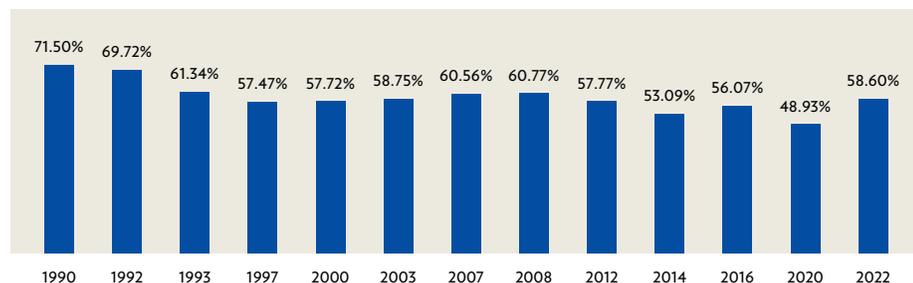
Prvi deo kampanje je obeležen ekološkim temama uslovljenim potencijalnim otvaranjem rudnika Rio Tinto na zapadu Srbije koji je u nominovao temu zagađenja i zaštite životne sredine u našoj zemlji.

Drugi deo kampanje koji je protekao u senci rusko-ukrajinskog sukoba i u prvi plan istakao temu bezbednosti, spoljne politike i mesta Srbije u međunarodnim odnosima.

Parlamentarni izbori

Na parlamentarnim izborima održanim 03.04.2022. godine pravo glasa je imalo 6.502.376 punoletnih građana Srbije, koliko je bilo upisano u birački spisak. Ažuriranjem biračkog spiska, broj birača je smanjen za nešto više od 80.000 u odnosu na prethodne izbore održane 2020. godine. „Čišćenje“ biračkog spiska, uz sve potencijalne propuste i probleme do kojih dolazi u ovom procesu, dovelo je do toga da u njemu bude smanjen broj onih osoba koje su ostale bez prava glasa usled nekog od zakonski navedenih razloga ili da je njihov status zamrznut sve do momenta dok ne donesu potrebnu dokumentaciju kojom potvrđuju da su državljani Srbije i da u zemlji imaju validno prebivalište.

Grafikon 1. Izlaznost na parlamentarnim izborima u Srbiji u procentima – 1990. do 2022. godine



Pravo glasa na parlamentarnim izborima je ostvarilo 3.806.050 građana upisanih u birački spisak, što je za 584.142 glasača više nego 2020. godine. Broj nevažećih glasova u ovom ciklusu je bio približan broju glasova neophodnih za cenzus i iznosio je 112.722, odnosno 2.96% od ukupnog broja glasalih. Broj važećih glasova, 3.693.328, je činio 97.04% ukupnog glasačkog tela u ovom izbornom procesu.

Kada ove brojeve pretvorimo u procenete, dobijamo da je na parlamentarnim izborima u Srbiji učešće uzelo 58.6% građana sa pravom glasa što je za nepunih 10 procentnih poena više u odnosu na 2020. godinu (48.9%). Ovo je donekle i očekivano ukoliko uzmemo u obzir da je veći deo opozicionih političkih partija učestvovao u bojkotu izbora održanih 2020. godine.

Ipak, ukoliko se izlaznost na ovogodišnjim parlamentarnim izborima uporedi sa prethodnim izbornim ciklusima, primetno je da se po broju glasalih ona približila izlaznostima koje su zabeležene u periodu pre 2012. godine. Razloge za najveću izlaznost u poslednjih deset godina ne treba tražiti isključivo u tome što ovoga puta nije bilo organizovanog bojkota, već i u tome što su građani prepoznali važnost izbornog procesa, ali i u tome što su imali široku ponudu lista sa kojima

su mogli da se identifikuju. Učešće u izbornom procesu uzelo je devetnaest lista, od čega su se partije koje su bojkotovale prethodni izborni ciklus našle na tri zasebne izborne liste.

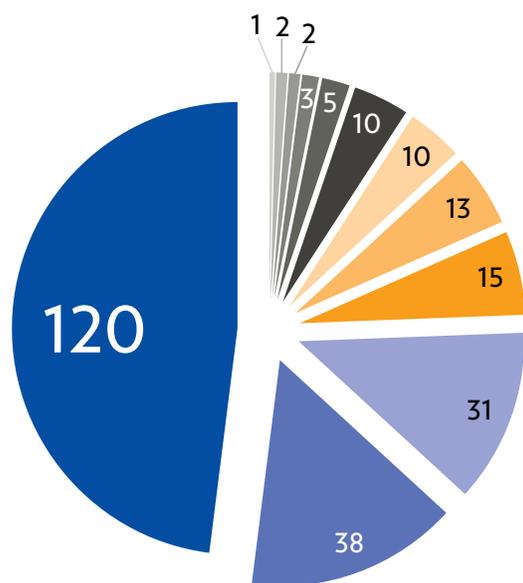
Grafikon 2. Broj glasova koje su osvojile izborne liste na parlamentarnim izborima 2022. godine – rangirane prema broju dobijenih glasova



Za razliku od izbora iz 2020. godine, kada je od dvadeset jedne izborne liste koja je uzela učešće u izbornom procesu svega njih sedam ispunilo uslove neophodne za parlamentarni status, ovoga puta su glasovi bili znatno ravnomernije raspoređeni. Od ukupno devetnaest izbornih lista njih dvanaest je ušlo u novi parlament. U odnosu na prethodni saziv parlamenta, kojim je dominirala Srpska napredna stranka sa svojim koalicionim partnerima, novi saziv Narodne skupštine Republike Srbije će posle ovih izbora biti znatno diversifikovaniji i u njemu će se naći izabrani predstavnici političkih partija koje zastupaju različite ideje, pa se očekuje da na ovaj način i rad parlamenta u većoj meri oslikavati želje i stavove širih slojeva stanovništva Srbije.

Najbolji rezultat na parlamentarnim izborima 2022. godine ponovo je ostvarila lista okupljena oko Srpske napredne stranke koju je podržao 1.635.101 glasač. Iako je lista koju predvodi A. Vučić osvojila tri puta više glasova od prve sledeće konkurentske političke opcije, naprednjaci ne mogu biti u potpunosti zadovoljni izbornim rezultatom.

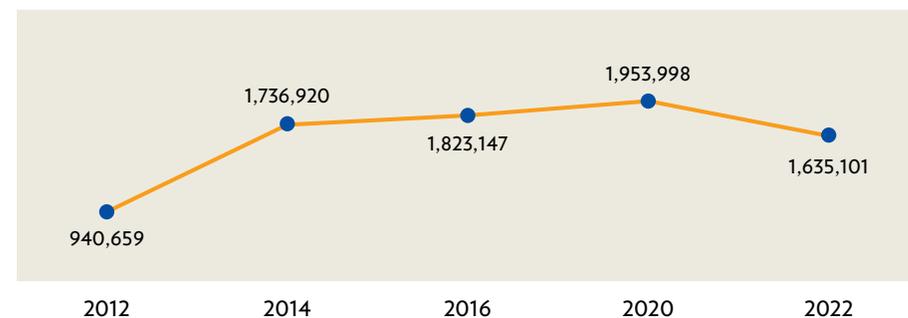
Grafikon 3. Broj mandata koje su osvojili izborne liste na Parlamentarnim izborima 2022. godine



- Koalicija Albanaca Doline
- SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin
- Zajedno za Vojvodinu – Vojvodani
- Muftijin amanet – Stranka pravde i pomirenja (SSP) – Usame Zukorlić
- Savez vojvodanskih Mađara – Ištvan Pastor
- Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici
- Boško Obradović – Srpski pokret DVERI – POKS
- Moramo – Akcija – Ekološki ustanak
- Dr Miloš Jovanović – Nada za Srbiju – Srpska koalicija NADA
- Ivica Dačić – Premijer Srbije
- Marinika Tepić – Ujedinjeni za pobjedu Srbije
- Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve

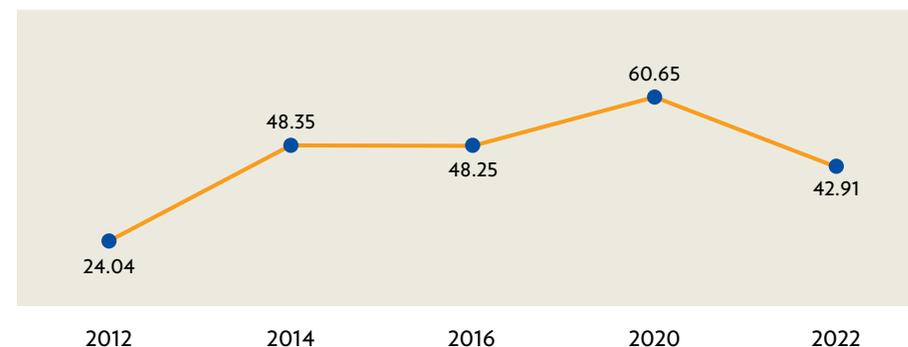
U odnosu na izbore 2020. godine, lista okupljena oko SNS je osvojila skoro 319.000 glasova manje, što je u konačnom zbiru ovu predizbornu koaliciju koštalo 68 mesta u Narodnoj skupštini.

Grafikon 4. Broj osvojenih glasova Srpske napredne stranke na parlamentarnim izborima od 2012. godine



Istovremeno, ovo je najlošiji rezultat ove političke opcije od 2012. godine kojom njeno rukovodstvo svakako ne može biti zadovoljno.

Grafikon 5. Procenat osvojenih glasova Srpske napredne stranke na parlamentarnim izborima od 2012. godine



Srpska napredna stranka, zajedno sa svojim koalicionim partnerima, je po prvi put od 2012. godine osvojila manje od 43% glasova građana koji su uzeli učešće u izbornom procesu. Ovaj rezultat je dodatno pogoršan činjenicom da broj mandata koji je lista koju predvodi SNS osvojila na parlamentarnim izborima nije dovoljan za apsolutnu većinu u novom sazivu Narodne skupštine. Zanimljivo je da je jedan od ključnih razloga za to što SNS nema apsolutnu većinu u parlamentu zakonsko rešenje koje je upravo ova politička opcija inicirala 2020. godine po kojem je cenzus za ulazak u Narodnu skupštinu smanjen sa 5% na 3%.

Postojećim cenzusom, u Narodnoj skupštini se našlo dvanaest izbornih lista, dok bi se po „starom“ cenzusu u parlamentu našle četiri liste manje. Osim toga, da je zadržan stari cenzus, lista oko SNS osvojila 141 mandat čime bi i dalje bila apsolutno dominantna u Narodnoj skupštini.

Mnogo više razloga za zadovoljstvo može da ima dosadašnji koalicioni partner SNS, Socijalistička partije Srbije. Ova, nekada najsnažnija politička stranka u Srbiji, uspela je da u ovom izbornom ciklusu zaustavi trend loših izbornih rezultata koji je prati od 2012. godine. U odnosu na prethodne izbore održane 2020. godine, SPS je osvojila sto hiljada glasova više i ostala praktično na istom broju mandata na kome je bila i u prethodnom skupštinskom sazivu – 31 prema nekadašnja 32 mandata.

Grafikon 6. Broj osvojenih glasova Socijalističke partije Srbije na parlamentarnim izborima od 1990. godine



Procentualno gledano, ova stranka je ostvarila najbolji rezultat od 2014. godine sa 11.42% osvojenih glasova među građanima koji su uzeli učešće u izbornom procesu.

Grafikon 7. Procenat osvojenih glasova Socijalističke partije Srbije na parlamentarnim izborima od 1990. godine

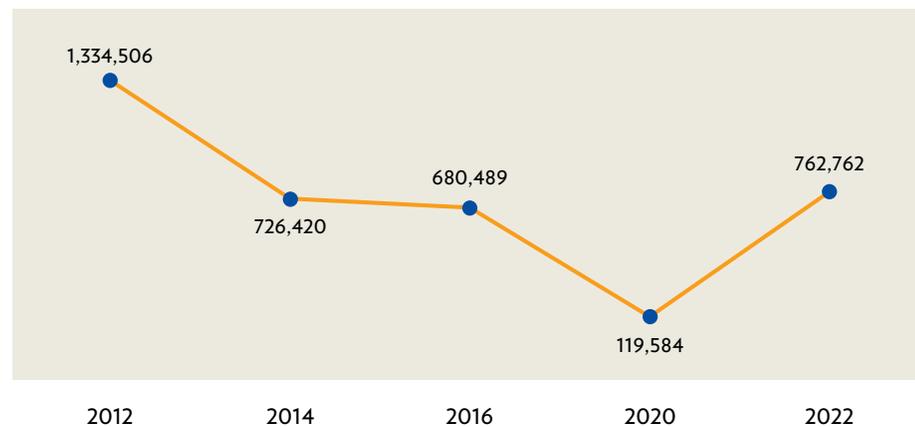


Izborni rezultati će svakako usloviti promenu u koalicionim odnosima između SPS i SNS. Za očekivati je da nepostojanje apsolutne većine u Skupštini, uz dobar rezultat Socijalista, dovede do toga da ova stranka u budućim pregovorima oko formiranja vlasti ima nešto povoljniji položaj u odnosu na prethodni period.

Jedan od rezultata ovogodišnjih parlamentarnih izbora je prekid bojkota i re-grupisanje partija levog centra i centra, koje se često definišu i kao građanske političke opcije. U odnosu na 2020. godinu kada je veoma mali broj partija koje zastupaju ove ideje uzeo učešće u izbornom procesu, ovoga puta su partije koje pripadaju ovom političkom spektru bile zastupljene sa tri koalicione liste, Ujedinjeni za pobjedu Srbije, Moramo i Ajmo ljudi, što je dovelo do najboljeg izbornog rezultata za stranke ovog političkog spektra od 2012. godine.

Iako su ove tri liste ukupno osvojile preko 720 000 glasova koalicija Ajmo ljudi ipak nije prešla cenzus čime je značajno smanjen broj potencijalnih mandata za građanske stranke u Srbiji.

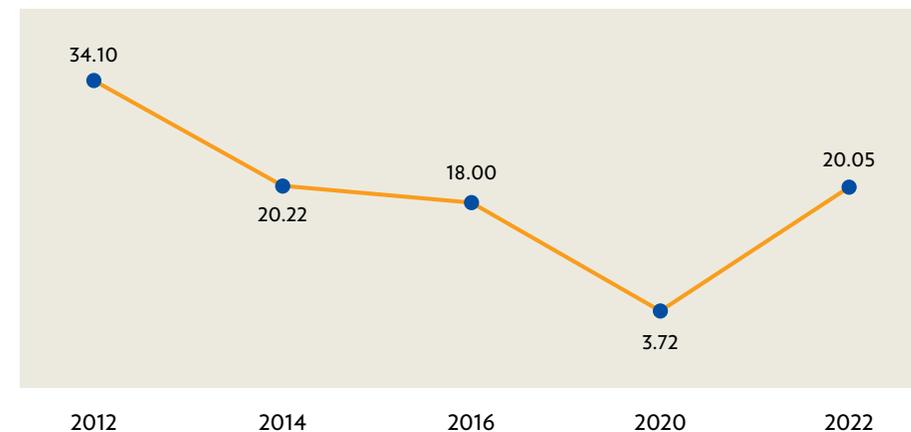
Grafikon 8. Broj osvojenih glasova građanske opozicije na parlamentarnim izborima od 2012. godine¹⁰⁸



Ipak, ukoliko uzmemo u obzir fragmentisanost građanske opozicije u Srbiji, kao i činjenicu da se ovde u najvećoj meri radi o partijama i pokretima koji su proizašli iz nekadašnje Demokratske stranke, ovaj rezultat predstavlja neku vrstu stabilizacije na ovom političkom polu u Srbiji. Trend pada podrške građanskoj opoziciji koji je prisutan od 2012. godine je na ovaj način zaustavljen, a nešto više od 20% osvojenih glasova, odnosno 51 poslanik u Narodnoj skupštini, ukazuju na to da postoji biračko telo koje daje podršku idejama koje propagiraju političke partije ovog profila.

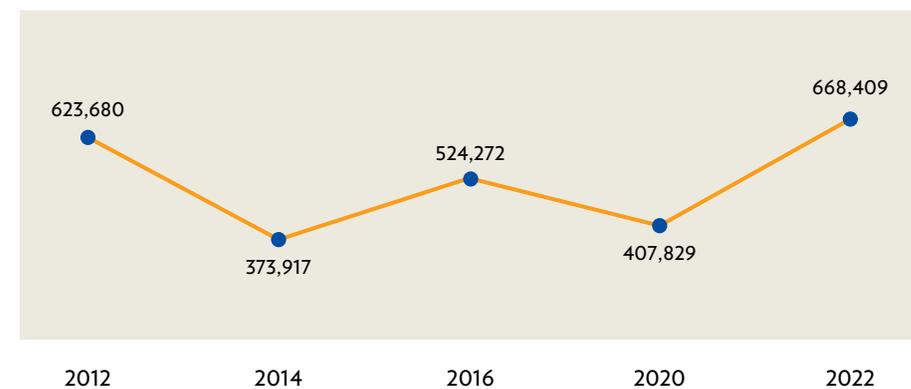
¹⁰⁸ Političke partije čije smo rezultate uzeli u obzir u ovoj analizi rezultata građanskih opcija su: Demokratska stranka, Ujedinjeni regioni Srbije, Socijaldemokratska stranka Borisa Tadića, Pokret slobodnih građana, Narodna stranka, Levica Srbije, UDES, pokret 1 od 5 miliona, Dosta je bilo (2014. i 2016. godine).

Grafikon 9. Procenat osvojenih glasova građanske opozicije na parlamentarnim izborima od 2012. godine



Sličnu stabilizaciju podrške beležimo i među strankama koje zastupaju ideje desnog političkog spektra. U periodu od 2012. godine, koju smo uzeli kao parametar od koga poredimo izborne rezultate i kada su u pitanju građanske političke partije, srpska desnica je u četvrtom parlamentarnom izbornom ciklusu u poslednjih deset godina ostvarila najbolji izborni rezultat.

Grafikon 10. Broj osvojenih glasova desno orijentisanih političkih partija na parlamentarnim izborima od 2012. godine¹⁰⁹

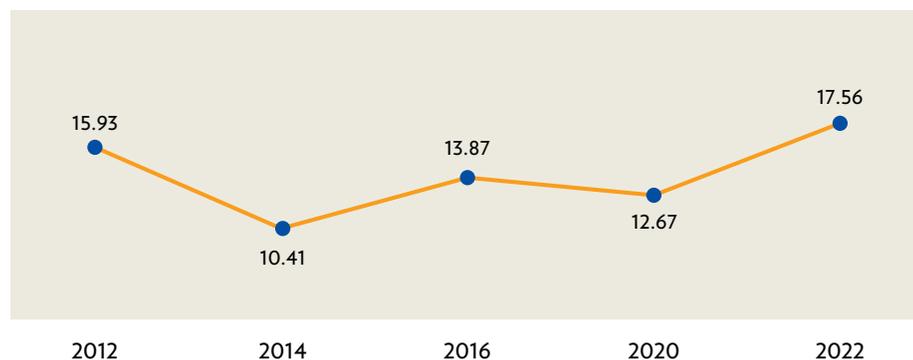


¹⁰⁹ Političke partije čije smo rezultate uzeli u obzir u ovoj analizi rezultata desno orijentisanih političkih partija su: Srpska radikalna stranka, Demokratska stranka Srbije, DVERI, POKS, Zdrava Srbija, Zavetnici, Suverenisti (2020. i 2022. godine), Narodni blok, Levijatan, Treća Srbija, Sabor srpskog jedinstva Borislava Pelevića.

Rast podrške desno orijentisanim političkim partijama je u velikoj meri uslovljen momentom održavanja izbora. Sukob između Rusije i Ukrajine koji je otpočeo krajem februara 2022. godine, uslovio je promenu narativa u izbornoj kampanji i dodatno radikalizovao jedan deo glasača koji su svoju podršku usmerili ka onim političkim opcijama koje su se u ovom sukobu jasno stavile na stranu Rusije.¹¹⁰

Prema nalazima CeSID-ovog istraživanja iz marta 2022. godine, tek svaki peti ispitanik u Srbiji je smatrao da je Rusija glavni krivac za oružani sukob na tlu Ukrajine, a samo 15% anketiranih je podržavalo uvođenje sankcija Rusiji.

Grafikon 11. Procenat osvojenih glasova desno orijentisanih političkih partija na parlamentarnim izborima od 2012. godine



Prorusko raspoloženje javnosti su iskoristile desno orijentisane političke partije i jednim delom Socijalistička partija Srbije, kako bi maksimalizovale svoj izborni rezultat i povratile jedan deo glasača koji je 2012. godine preuzela Srpska napredna stranka svojom politikom "velikog šatora".

Procentualno gledano, u odnosu na 2020. godinu političke partije desnice su u ovom izbornom ciklusu osvojile za pet procentnih poena više glasova, pa će tako u novom skupštinskom sazivu biti zastupljene sa respektabilnih 35 mandata.

Primenom novog sistema kojim se „koriguje“ D`ontova raspodela, kao i bojkotom većeg dela građanske opozicije u Srbiji, strankama nacionalnih manjina je omogućeno da na izborima 2020. godine ostvare najbolji rezultat u svom dosadašnjem političkom delovanju.

S obzirom na to da su u ovogodišnjem izbornom procesu uzele učešće sve relevantne stranke u Srbiji i da je i izlaznost bila na nivou prethodnih godina, bilo je teško očekivati da stranke koje zastupaju interese nacionalnih manjina ponove sličan rezultat i „osvoje“ devetnaest mesta za svoje predstavnike u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

U odnosu na prethodne parlamentarne izbore održane 2020. godine, Savez vojvođanskih Mađara je osvojio četiri mandata manje, pa će tako u narednom sazivu parlament biti zastupljen sa pet, umesto sa devet poslanika.

Unutar stranaka koje zastupaju bošnjačku nacionalnu manjinu u Srbiji, po jedan mandat manje beležimo unutar liste Muftijin amanet (Stranka pravde i pomirenja) i SDA. SPP će tako umesto dosadašnja četiri mandata imati tri, SDA umesto tri, dva poslanička mandata.

Uz to, u novom skupštinskom sazivu će se naći i dva predstavnika nacionalnih manjina iz koalicije Zajedno za Vojvodinu i jedan predstavnik albanske nacionalne manjine iz Koalicije Albanaca Doline. Na ovaj način je zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina svedena sa 19 na 13 poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Kada je u pitanju broj glasova koje su osvojile stranke nacionalnih manjina, primetan je pad u odnosu na 2020. godinu. Savez vojvođanskih Mađara je osvojio 11.500 glasova manje u odnosu na prethodne izbore, a trend pada podrške je nastavljen i kod Stranke demokratske akcije koje je osvojila 20.553 glasa ili 4.000 glasova manje nego pre samo dve godine.

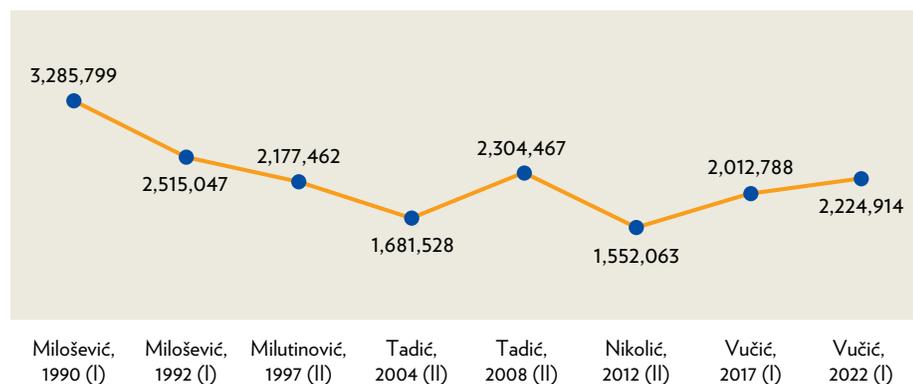
Nemogućnost dogovora oko široke koalicije albanskih partije koja je izašla na izbore 2020. godine i osvojila 26.437 glasova, dovela je do toga da se podrška strankama Albanaca koje su samostalno nastupile na ovi izborima praktično prepolovi, pa su tako ove dve stranke u zbiru osvojile svega 13.432 glasa.

¹¹⁰ Više o stavovima izbornih učesnika o ovoj temi videti: <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2022/07/CeSID-Izborni-akteri-i-sukob-u-Ukrajini-2022-SR.pdf>

Predsednički izbori

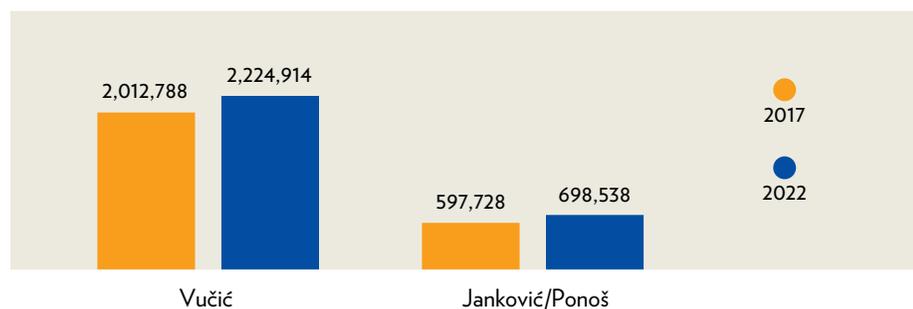
Od 1990. godine do sada četiri puta se desilo da jedan od kandidata ostvari pobjedu u prvom krugu predsedničkih izbora. Dva puta za redom je to pošlo za rukom Slobodanu Miloševiću (1990. i 1992. godine) i dva puta Aleksandru Vučiću (2017. i 2022. godine).

Grafikon 12. Broj osvojenih glasova predsedničkih kandidata koji su pobedili na izborima od 1990. godine



Pobedom u prvom krugu Aleksandar Vučić je potvrdio da se radi o političaru koji uživa visok stepen poverenja građana Srbije i da je njegov lični rejting značajno veći od rejtinga stranke na čijem čelu se nalazi. Ipak, ne treba zanemariti podršku koju je predsednik Vučić dobio od strane koalicionih partnera i koja je značajno uticala na to da predsednički izbori budu rešeni već u prvom krugu.

Grafikon 13. Upporedni prikaz osvojenih glasova predsedničkih kandidata sa najvećim brojem osvojenih glasova u prvom krugu izbora 2017. i 2022. godine

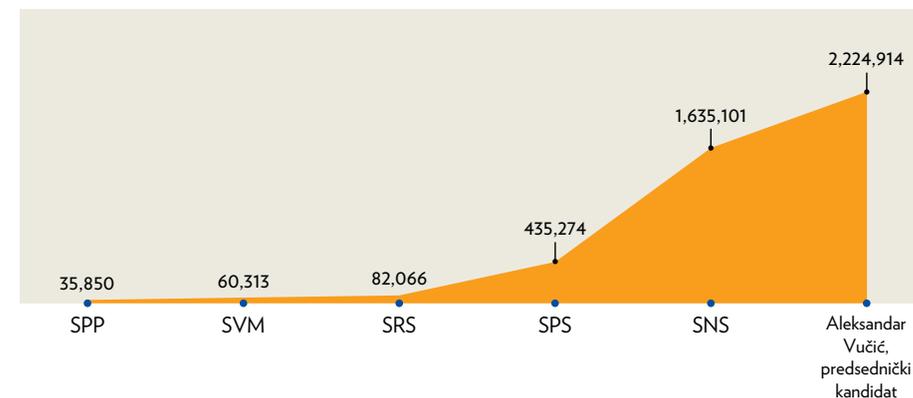


Upporednim prikazom glasova koje je osvojio Aleksandar Vučić i njegovi najozbiljniji protivkandidati iz opozicionih redova u izbornim ciklusima 2017. i 2022.

godine, primetno je da je došlo do porasta podrške i kandidatu vladajuće koalicije ali i kandidatu opozicije. Broj glasova koji je osvojio Aleksandar Vučić je za 212.126 veći nego pre četiri godine, dok je protivkandidat u ovom izbornom ciklusu, Zdravko Ponoš, osvojio 100.810 glasova više nego Saša Janković 2017. godine.

Ovo je pokazatelj da su političke opcije čije su interese zastupali ovi predsednički kandidati uspele da kroz koalicione sporazume i dogovore sa potencijalnim ideološkim i političkim partnerima smanje eventualno rasipanje glasova i maksimalizuju svoj izborni rezultat.

Grafikon 14. Procena udela glasova političkih partija u rezultatu predsedničkog kandidata Aleksandra Vučića



U slučaju bivšeg/sadašnjeg predsednika Aleksandra Vučića, rasipanje glasova koalicionih partnera, kao i njemu bliskih političkih opcija koje nisu imale svog predsedničkog kandidata je bilo minimalno. Ukoliko u ovu računicu uključimo glasove koje su dobile Stranka pravde i pomirenja, Savez vojvođanskih Mađara, Srpska radikalna stranka, Socijalistička partija Srbije i Srpska napredna stranka dobijamo 2.248.694 glasa, što je za nepuno 24.000 glasova više od onoga što je dobio njima blizak predsednički kandidat Aleksandar Vučić – 2.224.914.

Pobedom u prvom krugu predsedničkih izbora, Aleksandar Vučić je učvrstio svoj rejting unutar partije na čijem čelu se (još uvek) nalazi, potvrdio popularnost koju ima unutar javnog mnjenja Srbije, onemogućio potencijalnu mobilizaciju opozicije i njeno grupisanje oko jednog kandidata do kojeg bi sigurno došlo u eventualnom drugom krugu predsedničkih izbora.

Osim toga, novi predsednički mandat obezbeđuje A.Vučiću punu deceniju vlasti na mestu predsednika, i potencijalnih petnaest godina pune kontrole nad većinom političkih procesa u Srbiji.

Izbori za Skupštinu grada Beograda

Najviše pažnje javnosti u Srbiji u toku ovog izbornog procesa privukli su izbori za Skupštinu grada Beograda. Upravo se na ovom nivou izbora očekivalo najviše neizvesnosti, a sama opozicija je polagala najveće nade u eventualnu izbornu pobedu.

Opozicione partije su svoj optimizam bazirale na sledećim faktorima: a) prethodnim rezultatima beogradskih izbora iz 2018. godine koji su ukazivali da SNS uživa nešto nižu podršku u glavnom gradu u odnosu na ostatak Srbije; b) generalno slabijem rejtingu Srpske napredne stranke u Beogradu po istraživanjima javnog mnjenja; c) široko prihvaćenoj opozicionoj ideji bojkota izbora 2020. godine na nivou Beograda; d) rezultatima Ustavnog referenduma iz januara 2022. godine u Beogradu; e) opozicionoj partijskoj infrastrukturi koja svoje najsnažnije uporište ima upravo u Beogradu; f) pristup većem broju medijskih i informativnih kanala koji opoziciji najčešće nije dostupan u ostatku Srbije.

Grafikon 15.

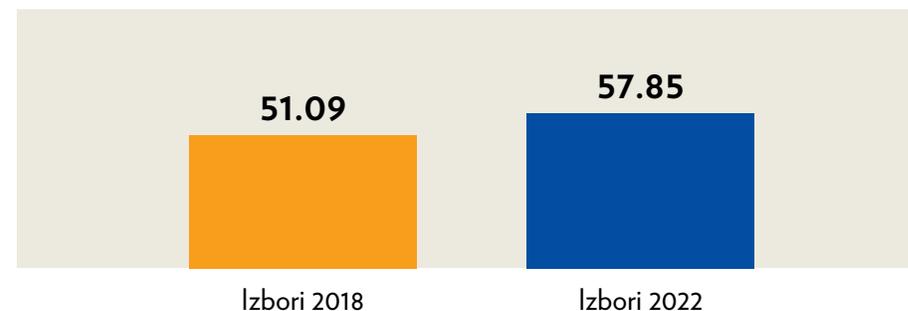


U odnosu na ostatak Srbije gde je skoro polovina građana uzela učešće u izbornom procesu 2020. godine (48.93%), u Beogradu je to učinilo manje od dve petine upisanih u birački spisak 38.27%, odnosno za 10 procentnih poena manje.

Slično je bilo i kada je u pitanju referendum o promeni Ustava Srbije iz januara ove godine koji je jedan deo građana prepoznao kao projekat iza koga stoji Srpska napredna stranka. Dok je u ostatku Srbije 59.62% građana podržalo ustavne promene, više od polovine Beograđana (54.83%) je bilo protiv.

Interesovanje za gradske izbore u Beogradu je bilo znatno veće nego pre četiri godine, pa je tako 925.898 od ukupno 1.600.492 upisanih glasača uzelo učešće u izbornom procesu. U odnosu na 2018. godinu kada je 51.09% Beograđana glasalo na lokalnim izborima, ovoga puta je u izborim učestvovalo za nepunih 7 procentnih poena više glasača ili 57.85%.

Grafikon 16. Izlaznost na lokalnim izborima 2018. i 2022. godine - Beograd



Najbolji rezultat na beogradskim izborima ostvarila je lista okupljena oko Srpske napredne stranke – Zajedno možemo sve, koja je osvojila 348.345 glasova Beograđana, što u poređenju sa prethodnim lokalnim izborima iznosi 18.116 glasova manje.

Grafikon 17. Broj glasova koje su osvojile izborne liste na izborima za Skupštinu Beograda 2022. godine – rangirane prema broju dobijenih glasova



Savez na čijem čelu je stajao Dragan Đilas, u nešto širem sastavu u odnosu na sličnu opozicionu koaliciju iz 2018. godine, unapredio je svoj izborni rezultat za nešto više od 41.000 glasova i osvojio 195.335 glasova.

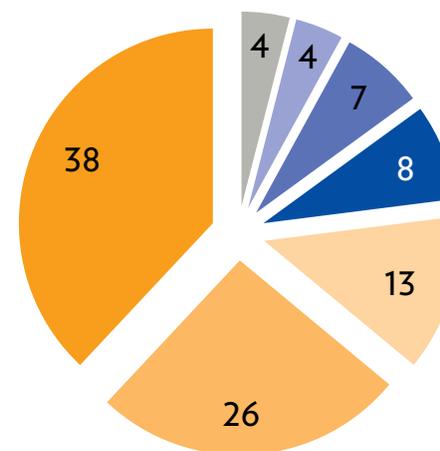
Primetan napredak je ostvarila koalicija Moramo sa osvojenih 99.078 glasova. Ovaj podatak ima posebnu težinu ako se uzme u obzir da je pokret Ne davimo Beograd, koji je jedan od konstituenata koalicije Moramo, na prethodnim izborima na kojima je samostalno nastupao, podržan od strane 28.017 glasača.

SPS je svoj izborni rezultat popravio za 14.155 glasova, a primetan je i značajan uspon desno orijentisanih političkih partija u Beograd, potvrđen kroz ulazak tri liste sa ovog dela političkog spektra u Skupštinu grada Beograda. Posebno je značajan napredak koalicije oko DSS koje je 2018. godine osvojila 9.084 glasa naspram 57.760 koliko je osvojila na ovogodišnjim gradskim izborima.

Kada se pogleda sastav nove Skupštine grada Beograda, primetno je da je lista SNS, sa 18.000 glasova manje u odnosu na 2018. godinu, izgubila čak 26 mandata u Skupštini grada. Veći broj osvojenih glasova nije valorizovan u broju mandata u slučaju Socijalističke partije Srbije i opozicione koalicije Ujedinjeni za pobjedu Srbije. Iako su obe izborne liste ostvarile bolji rezultat u odnosu na 2018. godinu, broj mandata i jedne i druge je ostao isti.

Razlog za ovakvu raspodelu mandata treba tražiti u smanjenom cenzusu koji je uslovio da se u sazivu Skupštine grada umesto pet lista nađe njih sedam. Od sedam lista koje su se našle u novom skupštinskom sazivu, tri sa desnog spektra su osvojile 15 mandata, građanski orijentisane stranke imaju 39 poslaničkih mesta, dok je 56 mesta rezervisano sa staru vladajuću koaliciju SNS i SPS.

Grafikon 18. Broj mandata koje su osvojili izborne liste na izborima za Skupštinu grada Beograda 2022. godine



- Boško Obradović – Srpski pokret DVERI – POKS
- Milica Đurđević Stamenkovski – Srpska stranka Zavetnici
- Dr Miloš Jovanović – Nada za Srbiju – Srpska koalicija NADA
- Toma Fila – Gradonačelnik Beograda
- Moramo – Akcija – Ekološki ustanak
- Vladeta Janković – Ujedinjeni za pobjedu Srbije
- Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve

Ovim je potvrđena teorija o neizvesnosti beogradskih izbora, s obzirom na to da većina u gradskoj Skupštini zavisi od jednog odbornika. Ukoliko tradicionalnu koaliciju SNS i SPS ne pojača neka od trenutno deklariranih opozicionih partija, ili neko od njihovih odbornika, vlast u Beogradu će biti prilično krhka, pa stoga i ne treba da čude najave o eventualnom održavanju novih izbora za Skupštinu grada u toku 2023. godine.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA

Izbori 3. aprila 2022. godine ponovo su, uprkos brojnim promenama u novim propisima usvojenim početkom 2022. godine, potvrdili neophodnost odabira i primene drugačijih ili potpuno novih rešenja u organizaciji i sprovođenju izbora i sistemske reforme izbornog zakonodavstva. CeSID je razumeo da su ove promene u propisima bile deo širih kompromisa unutar međustranačkog dijaloga (u dva navrata) ili kao napor vladajuće koalicije s ciljem izbegavanja ponovnog bojkota,¹¹¹ ali istovremeno, CeSID je na stanovištu da su ovakve promene iscrpljene i da će nastavak ad hoc proceduralnih izmena dovesti do skromnog napretka, ako ga uopšte i bude. Od 2019. godine, urađeno je puno tehničkih, proceduralnih, ali i krupnih promena u izbornom zakonodavstvu (najviše u delu zaštite izbornog prava i uvođenju međuorgana u izbornoj administraciji) i u tom procesu su svi izborni zakoni pretrpeli manje ili veće promene. Time je promenjen duh pojedinih propisa bez javne rasprave ili sa minimalnim učešćem javnosti i bilo bi dobro da se promene „odozdo“ stopiraju i da se izborna regulativa pogleda iz „ptičje perspektive“, čime bi se otvorila debata o sistemskim i koherentnim rešenjima. Buduće debate i promene koje proisteknu iz njih bi za svoj fokus trebalo da imaju promene koje bi u dugoročnom periodu sistemski promenile pravila igre.

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

Sistemske i dugoročne preporuke

CeSID je na stanovištu da, bez odlaganja, **treba otvoriti dijalog o sistemskim i koherentnim promenama u izbornom sistemu i izbornoj administraciji** jer se radi o kontinuiranim i dugotrajnim izazovima. CeSID i ovde podseća da je propis koji je uredio izborni sistem i strukturu Republičke izborne komisije, usvojen 2000. godine na brzinu, bez javne rasprave i kao kratkotrajno rešenje i to novi Zakon o izboru narodnih poslanika iz 2022. nije promenio. Drugi razlog

¹¹¹ Različite vrste dijaloga između političkih stranaka i organizacija, najpre uz posredovanje civilnog društva a potom Evropskog parlamenta, traju između leta 2019. i jeseni 2021. godine, a paralelno sa tim traju i aktivnosti vladine Radne grupe za saradnju sa OEBS i KDILJP. Prvi ciklus dijaloga nije doveo do rezultata, dok je drugi ciklus sa puno ekstenzivnijim promenama uticao (između ostalog) da izbori 2022. proteknu u izrazito kompetitivnom okruženju i bez bojkota.

je što su ta pitanja ostala netaknuta (ili sa manjim intervencijama) u dva ciklusa međustranačkog dijaloga a promenjeno je puno manjih ili većih procedura koje su uticale i na čitav duh postojećih propisa. Na kraju, pomenuti izborni zakon iz 2000. godine kojim su udareni temelji izbornom sistemu i radu RIK-a je usvojen bez javne rasprave dva i po meseca pre glasanja, a nažalost i novi ZINP iz 2022. godine je usvojen samo dva meseca uoči glasanja. Dakle, **svi veliki i važni propisi i njihove promene u Srbiji su urađene u nekoj vrsti političke nužde**. To skupa stvara pravnu nesigurnost, čini institucije i izborne aktere nepripremljenim i ranjivim, a javnosti nedostaje vremena da se na sadržajan način upozna s brojnim promenama.



Izborni sistem

Predlozi za reformu izbornog sistema

#1 Otvoriti debatu o reformi izbornog sistema

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

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

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

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

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



Izborna administracija

Predlozi za reformu izborne administracije

#2 Otvoriti debatu o reformi izborne administracije

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

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

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

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

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

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



Status lista nacionalnih manjina

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



Glasanje dijaspore

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

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

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



Rešavanje izbornih sporova

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

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

#7 Preciznije propisati situacije u izbornim sporovima u kojima se mora održati javno slušanje kako bi se ispoštovali međunarodno prihvaćeni standardi, uključujući pravo na primanje razumnog obaveštenja o tužbi, razumnu priliku za pripremu odbrane i pravo na pravičan i nepristrasan postupak utvrđivanja činjenica, saslušanja i odluke. Pri razmatranju drugačijeg normiranja ovog pitanja mora se voditi računa o efikasnosti i brzini izbornog procesa.



Praktične i kratkoročne preporuke

Izborna administracija

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

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

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

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

#5 Standardizovati obuke biračkih odbora (BO) kao deo redovnih aktivnosti izborne administracije između dva izborna ciklusa s ciljem sprečavanja različitih pristupa koji mogu da dovedu do neujednačene prakse u radu BO, i učiniti javno dostupnim detalje (statistiku) o broju ljudi koji su pohađali obuke i koji su kasnije radili kao članovi BO;

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

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

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

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



Proces kandidovanja

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

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

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



Finansiranje kampanje

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

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

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



Pristup medijima

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

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

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

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

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



Birački spisak

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

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



Rešavanje izbornih sporova

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

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

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

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

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

#28 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;

#29 Pripremiti unapred formulare za podnošenje prigovora na izborni proces i učiniti ih dostupnim na biračkim mestima u dovoljnom broju primeraka. Oni treba da sadrže sve neophodne informacije, način popunjavanja prigovora i njihovo dostavljanje;

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



Zloupotreba javnih resursa i javnih pozicija

#31 Preispitati i promeniti pravni okvir za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa, uključujući pritisak na zaposlene u javnim institucijama i uključujući propise za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja s ciljem omogućavanja jednakih mogućnosti za sve učesnike izbora i obezbeđivanja u odvajanju državnih i stranačkih interesa.